**Judikáty ke správnímu trestání na úseku státní památkové péče**

[1 K otázce naplnění skutkové podstaty 3](#_Toc455067360)

[1.1 Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci sp. zn. 76 A 35/2012 – 51 z 12. 5. 2014 (D124) 3](#_Toc455067361)

[1.2 Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích sp. zn. 52 A 35/2014 – 67 z 4. 2. 2015 (D102) 4](#_Toc455067362)

[1.3 Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 5 A 242/2010 – 42 z 3. 12. 2014 (D099) 5](#_Toc455067363)

[1.4 Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 3 A 27/2012 - 37 z 26. 11. 2014 (D098) 5](#_Toc455067364)

[1.5 Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 44/2014 – 79 z 29. 5. 2014 (B123) 7](#_Toc455067365)

[1.6 Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 1 A 23/2013 - 48 z 10. 6. 2014 (D088) 8](#_Toc455067366)

[1.7 Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 63/2012 – 37 z 6. 8. 2013 (B104) 9](#_Toc455067367)

[1.8 Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 28/2006 - 65 z 22. 3. 2007 (B109) 9](#_Toc455067368)

[1.9 Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 74/2012 – 21 z 16. 4. 2012 (B098) 10](#_Toc455067369)

[1.10 Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích sp. zn. 53 A 5/2012 – 51 z 15. 3. 2012 (D066) 10](#_Toc455067370)

[1.11 Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 11 Ca 216/2009 - 46 z 4. 12. 2012 (D064) 11](#_Toc455067371)

[1.12 Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn. 10 A 92/2011 – 30 z 2. 12. 2011 (D071) 12](#_Toc455067372)

[1.13 Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 24/2012 – 24 z 15. 3. 2012 (B078) 12](#_Toc455067373)

[1.14 Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 1 A 8/2010 - 36 z 11. 4. 2011 (D051) 14](#_Toc455067374)

[1.15 Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 11/2009 – 64 z 29. 7. 2009 (B048) 14](#_Toc455067375)

[1.16 Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 7 A 179/2010 - 43 z 9. 1. 2013 (D065) 15](#_Toc455067376)

[1.17 Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 10 Ca 98/2009 - 57 z 21. 9. 2010 (D043) 16](#_Toc455067377)

[1.18 Rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 5 A 63/97 - 20 z 21. 5. 1999 (C019) 17](#_Toc455067378)

[1.19 Rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 7 A 144/94 - 32 z 30. 7. 1996 (C013) 17](#_Toc455067379)

[1.20 Rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 117/93 z 16. 9. 1994 (C011) 18](#_Toc455067380)

[2 Lhůta pro uložení sankce 18](#_Toc455067381)

[2.1 Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 8 A 28/2012 - 33 z 11. 6. 2015 (D113) 18](#_Toc455067382)

[2.2 Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 8 A 255/2010 – 46 z 6. 12. 2013 (D079) 18](#_Toc455067383)

[2.3 Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn. 10 A 76/2011 – 28 z 14. 12. 2011 (D073) 19](#_Toc455067384)

[2.4 Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 25/2012 - 32 z 18. 7. 2012 (B085) 19](#_Toc455067385)

[2.5 Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 26/2011 – 49 z 19. 4. 2012 (B079) 19](#_Toc455067386)

[2.6 Usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 95/2011 - 100 z 25. 6. 2013 (B106) 20](#_Toc455067387)

[3 Adresát pokuty podle § 35 zákona o státní památkové péči 20](#_Toc455067388)

[3.1 Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 5 A 119/2011 – 32 z 29. 5. 2015 (D108) 20](#_Toc455067389)

[3.2 Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 253/2014 – 40 z 5. 2. 2015 (B128) 21](#_Toc455067390)

[3.3 Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 65/2013 – 34 z 15. 10. 2013 (B107) 21](#_Toc455067391)

[3.4 Rozsudek Krajského soudu v Plzni sp. zn. 57 Ca 50/2009 – 99 z 22. 12. 2010 (D046) 22](#_Toc455067392)

[4 Nepříslušnost orgánu státní památkové péče k projednání přestupků příslušníků bezpečnostních sborů 23](#_Toc455067393)

[4.1 Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 36/2010 – 44 z 19. 5. 2010 (B059) 23](#_Toc455067394)

[5 Překážka věci pravomocně rozhodnuté 23](#_Toc455067395)

[5.1 Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 73/2010 – 71 z 11. 3. 2011 (B071) 23](#_Toc455067396)

[6 Dokazování 24](#_Toc455067397)

[6.1 Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn. 10 A 74/2015 - 80 z 20. 4. 2016 (D135) 24](#_Toc455067398)

[6.2 Rozsudek Krajského soudu v Praze sp. zn. 51 A 21/2013 - 46 z 9. 11. 2015 (D126) 25](#_Toc455067399)

[6.3 Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 129/2011 - 113 z 13. 3. 2012 (B076) 26](#_Toc455067400)

[6.4 Rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 22 A 21/2012 – 28 z 9. 10. 2012 (D063) 26](#_Toc455067401)

[6.5 Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn. 10 A 76/2011 – 28 z 14. 12. 2011 (D073) 27](#_Toc455067402)

[6.6 Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 70/2010 – 63 z 17. 6. 2011 (B063) 27](#_Toc455067403)

[6.7 Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 7 A 179/2010 - 43 z 9. 1. 2013 (D065) 28](#_Toc455067404)

[6.8 Rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 139/94 z 25. 2. 1997 (C012) 28](#_Toc455067405)

[6.9 Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem sp. zn. 59 Ca 59/2002 – 35 z 24. 9. 2002 (D009) 29](#_Toc455067406)

[6.10 Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Afs 143/2004 – 105 z 29. 6. 2006 (B041) 30](#_Toc455067407)

[6.11 Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 126/2011 – 68 ze 14. 1. 2014 (B113) 31](#_Toc455067408)

[7 Procesní postup 31](#_Toc455067409)

[7.1 Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 110/2013 – 52 z 15. 1. 2014 (B114) 31](#_Toc455067410)

[7.2 Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 90/2012 – 31 z 1. 8. 2013 (B103) 32](#_Toc455067411)

[7.3 Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn. 10 A 92/2011 – 30 z 2. 12. 2011 (D071) 33](#_Toc455067412)

[7.4 Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn. 10 A 91/2011 – 30 z 5. 12. 2011 (D072) 33](#_Toc455067413)

[7.5 Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 30/2011 – 93 z 28. 7. 2011 33](#_Toc455067414)

[8 K odůvodnění výše pokuty 34](#_Toc455067415)

[8.1 Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 135/2013 - 65 z 22. 11. 2013 (B110) 34](#_Toc455067416)

[8.2 Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 65/2013 – 34 z 15. 10. 2013 (B107) 35](#_Toc455067417)

[8.3 Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 188/2012 - 25 z 13. 3. 2013 (B096) 35](#_Toc455067418)

[8.4 Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 3/2010 – 63 z 17. 10. 2010 (B056) 37](#_Toc455067419)

[8.5 Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 69/2009 – 53 z 31. 3. 2010 (B053) 39](#_Toc455067420)

[9 Literatura a prameny 40](#_Toc455067421)

# K otázce naplnění skutkové podstaty

## **Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci sp. zn. 76 A 35/2012 – 51 z 12. 5. 2014 (D124)**

Podle § 39 odst. 2 písm. g) zákona č. 20/1987 Sb. i spáchání přestupku o státní památkové péči, ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí i ke dni spáchání přestupku, krajský úřad může uložit pokutu až do výše 4 000 000 Kč fyzické osobě, která se dopustí přestupku tím, že provádí v rozporu s § 21 odst. 2 archeologický výzkum, nebo provádí archeologický výzkum, přestože není osobou oprávněnou k výzkumům podle § 21a odst. 2, nebo postupuje v rozporu se zákazem podle § 35 odst. 4 nebo § 39 odst. 4.

S obsahem listiny coby důkazu se žalobce seznámil poté, co mu ji správní orgán zaslal. Účel § 51 odst. 2 věta první správního řádu, podle kterého o provádění důkazů mimo ústní jednání musí být účastníci včas vyrozuměni, nehrozí-li nebezpečí z prodlení, byl naplněn i v souzené věci a postup správního úřadu nebyl žalobci na újmu. Proto je tato námitka nedůvodná.

… soud konstatuje, že žádný právní předpis neukládá žádnému konkrétnímu orgánu veřejné moci, aby konkrétním způsobem vymezil archeologické lokality. Tuto povinnost neukládá ani Úmluva o ochraně archeologického dědictví Evropy, publ. pod č. 99/2000 Sb. m. s. (dále „Úmluva“, zvaná též Maltská konvence). … Ostatně, sám žalobce policistům v den spáchání přestupku při vysvětlení na služebně sdělil, že se o této lokalitě dozvěděl z časopisu Archeologické rozhledy a z internetu, a rovněž o tom svědčí samotná skutečnost, že se ze svého bydliště v Praze vypravil do tohoto místa vzdáleného od jeho bydliště cestou motorovým vozidlem 258 km (vzato z mapy.cz, nejrychlejší trasa). Za takové situace je námitka neoznačení lokality zcela bezpředmětná.

Z provedeného dokazování vyplývá, že žalobce věděl, že se nachází v archeologicky významné lokalitě, jak bylo uvedeno výše, a dále, že věděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, protože sám žádal (jak uvedl při podání vysvětlení Policii ČR v den spáchání přestupku) v roce 1995 o povolení provádět archeologický výzkum, ale nedostal ho, nemá ho. Jinými slovy, žalobce přesně věděl a byl srozuměn s tím, že archeologický výzkum nemůže provádět, aniž by k tomu měl příslušné povolení orgánů veřejné moci.

Soud konstatuje, že vyhodnocení skutkového stavu správními orgány tak, že žalobce (i druhý obviněný) prováděli archeologický průzkum funkčními a zapnutým přístroji logicky odpovídá zpozorovaným pohybům s detektory a chováním obou obviněných. Žalobce proti této verzi nepostavil žádnou svou verzi, žádnou obhajobu, neposkytl žádné tvrzení ani důkaz, proč pohyboval detektorem zprava doleva v půl kruhu před sebou opakovaně do doby, než zpozorovali přítomnost policejní hlídky.

… policisté neměli zájem na tom, aby žalobce poškodili, k tomu nebyla zjištěna ex offo ve správním řízení a ani žalobcem dosud namítnutá žádná konkrétní skutečnost.

Soud podotýká, že není podstatné, jestli detektory byly zapnuty či nikoliv, protože archeologický průzkum lze provádět i bez jejich použití.

K pojmu archeologický výzkum soud především konstatuje, že ačkoliv legální definice tohoto pojmu neexistuje (v obecně závazných právních předpisech), je třeba se řídit významem slov v běžném jazyce. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2009, č. j. 2 As 37/2009-62, www.nssoud.cz, není-li pojem (zde nerozpustné nečistoty) definován v právním předpise jinak, je třeba mu při jeho výkladu přisoudit takový význam, jaký má v běžném jazyce. Přestože podzákonné právní předpisy nejsou v souladu s čl. 95 odst. 1 část věty před středníkem Ústavy pro soud závazné (soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu), s ohledem na citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu o obvyklém významu slov v právu soud odkazuje na interní předpis Archeologického ústavu Akademie věd, který definici archeologického výzkumu podává: záchranný archeologický výzkum (dále jen výzkum) je odbornou archeologickou činností vyvolanou ohrožením či narušením území s archeologickými nálezy. Výsledkem výzkumu je soubor artefaktů (movitých nálezů) a nálezová zpráva (zpráva o výsledcích výzkumu dle dikce § 21 odst. 3 zákona č. 20/87Sb., v platném znění), která detailně dokumentuje a interpretuje archeologické situace nenávratně zničené stavební, těžební či jinou činností. Z tohoto důvodu se výzkumem rozumějí veškeré etapy archeologické práce na území s archeologickými nálezy až do stadia nálezové zprávy, tedy vlastní terénní práce (odkryv), provedení úplné dokumentace odkrytých situací, geodetické zaměření plochy výzkumu, evidence a ošetření movitých archeologických nálezů, další zpracování terénní dokumentace podle obvyklého standardu (např. překreslení plánů, digitalizace), dokumentace movitých nálezů včetně jejich případné konzervace, uložení movitých nálezů do vhodného depozitáře, analýza odebraných vzorků (kromě artefaktů také např. zvířecích a lidských kostí, zbytků rostlin, mineralogických materiálů atd.) a komplexní vyhodnocení výsledků výzkumu.

Pobyt na shora vymezením území není protiprávní, ale provádění archeologického průzkumu ano. … Sám žalobce ve své výpovědi jako účastník soudního řízení správního vypověděl, že měl v DD badatelský zájem, a pokud by mu to okolnosti dovolily, použil by detektor kovů tak, jak ho používal posledních 15 let, tj. ke svým zájmům a koníčkům, přičemž archeologie je žalobcovým celoživotním koníčkem.

O veřejném zájmu v oblasti zachování kulturního dědictví není pochyb – a významu tohoto veřejného zájmu svědčí už to, že v nejvyšším zákoně našeho právního řádu – Ústavě - se v Preambuli hovoří o tom, že… My, občané České republiky v Čechách, na Moravě a ve Slezsku,… odhodláni společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství, odhodláni řídit se všemi osvědčenými principy právního státu, prostřednictvím svých svobodně zvolených zástupců přijímáme tuto Ústavu České republiky. Podle čl. 10 Ústavy vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Součástí právního řádu je tak Úmluva o ochraně archeologického dědictví Evropy, citovaná výše.

Soud shledal jako nedůvodnou i námitku o nepřiměřené výši sankce. … Žalobci byla uložena pokuta ve výši 2.000 Kč, což je na samé spodní hranici zákonem stanové sazby. Již pro tuto samotnou skutečnost nelze vůbec hovořit o nepřiměřené sankci. Souladný se zákonem, přiměřený a řádně odůvodněný byl i výrok o propadnutí vyjmenovaných věcí, které byly použity ke spáchání přestupku [šlo o detektory kovů, sluchátka krumpáče, pozn. vydavatele].

## **Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích sp. zn. 52 A 35/2014 – 67 z 4. 2. 2015 (D102)**

„[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“. ... Ostatně i Ústavní soud v případě, že námitky stěžovatelů nejsou způsobilé změnit výrok rozhodnutí, tyto nevypořádává , neboť si je plně vědom toho, že požadavky kladené na orgány veřejné moci - pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů - nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který by ohrožoval funkčnost těchto orgánů.

Stěžejní a spornou otázkou v dané věci je, zda závazné stanovisko vydané orgánem státní památkové péče podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči je rozhodnutím, kterým se žalobci v dané věci založilo právo provést uvedenou stavbu či nikoliv.

Krajský soud tak dospěl ve shodě se správními orgány k závěru, že uvedené závazné stanovisko nezaložilo žalobci právo realizovat tuto stavbu, tedy je zcela nepochybné, že k takové realizaci stavby, resp. právo stavby, by vzniklo žalobci až s příslušného rozhodnutí stavebního úřadu podle stavebního zákona, nikoli z uvedeného závazného stanoviska. ... V dané věci závazné stanovisko nebylo vydáno k provedení stavby, když z tohoto stanoviska ani právo provést stavbu žalobci nemohlo vzniknout (argumentace soudu viz výše), zároveň ani nebyly dodrženy podmínky v uvedeném závazném stanovisku. Byl tedy dán důvod k postihu podle cit. ustanovení zákona o státní památkové péči, tj. za zmíněný správní delikt. ... Předmětem soudního přezkumu však nebyl věcný přezkum tohoto závazného stanoviska. ... Předmětem postihu podle ust. § 35 odst. 1 písm. h) zákona o státní památkové péči pak je jednání, kdy v tomto ustanovení uvedený subjekt „provede“ stavbu bez závazného stanoviska, přičemž tímto závazným stanoviskem lze rozumět stanovisko obsahující souhlas příslušného orgánu k provedení stavby. Takové závazné stanovisko vydáno nebylo.

## **Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 5 A 242/2010 – 42 z 3. 12. 2014 (D099)**

Odpovědnost za spáchaný delikt, stejně jako odpovědnost za jakýkoli tzv. jiný správní delikt, je odpovědností objektivní a delikvent se jí nemůže zprostit poukazem na pochybení jiné osoby, se kterou byl ve smluvním vztahu. Žalobce by se mohl nanejvýš domáhat od Ing. arch. H. odškodnění prostředky soukromého práva; nemůže však na něj přenášet své veřejnoprávní povinnosti a svou veřejnoprávní odpovědnost, která jej tíží jako stavebníka.

Je pravda, že zákon nedefinuje pojem území s archeologickými nálezy; z toho však nelze dovozovat, jak to činí žalobce, že takové území může vymezit jen nařízení kraje. ... Nelze přijmout myšlenku nastíněnou v žalobě, totiž že by stavebníkovi něco mělo „objektivně signalizovat“ možnost archeologických nálezů. ... Podle Státního archeologického seznamu České republiky (informační systém o území s archeologickými nálezy spravovaný Národním památkovým ústavem) lze za území s archeologickými nálezy považovat prostor, kde již byly registrovány jakékoli archeologické nálezy movité či nemovité povahy, a rovněž tak prostor, kde je možné vzhledem k přírodním podmínkám či dosavadnímu historickému vývoji tyto nálezy s vysokou pravděpodobností očekávat. Kdyby bylo vydáno nařízení kraje, stavebníkům by to usnadnilo situaci; není-li však nařízení kraje vydáno, musí stavebník z opatrnosti předpokládat, že archeologické nálezy nejsou vyloučeny.

## **Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 3 A 27/2012 - 37 z 26. 11. 2014 (D098)**

K obecně pojaté námitce spočívající v tvrzeném, nedostatečně zjištěném skutkovém stavu (s poukazem na § 50 odst. 3 správního řádu), aniž by v žalobce uvedl konkrétní obsah této námitky, soud po seznámení se se spisovým materiálem uvádí, že námitka je vyvrácena obsahem správního spisu, který odráží průběh správního řízení a skutečnost, že správní orgány shromáždily důkazní prostředky (fotodokumentace vztahující se k předmětnému deliktu, přípisy a vyjádření účastníka řízení, vyjádření správce nemovitosti, nájemní smlouva) v dostatečné míře a vyvodily z nich skutkové závěry odpovídající skutkovým zjištěním.

Odvolací orgán konstatoval, že tvrzení účastníka řízení, že to nebyl on, kdo zařízení na předmětnou budovu umístil, nýbrž jeho obchodní partner, kterého nemůže identifikovat, není totožné s jeho tvrzením v počáteční fázi řízení, kdy uváděl, že nevěděl o tom, že předmětná nemovitost se nachází v památkové zóně a že je povinen si k umístění zařízení vyžádat závazné stanovisko. Takový posun v tvrzeních má vliv na hodnocení věrohodnosti a vypovídací hodnotu jednotlivých tvrzení účastníka. ... K námitce, že reklamní zařízení na nemovitosti neumístil účastník řízení, nýbrž jeho obchodní partner, odvolací orgán dodal, že účastník řízení byl povinen své tvrzení doložit, tj. označit důkaz tuto skutečnost prokazující. Své tvrzení však nijak nedoložil a na výzvu správního orgánu ohledně identifikace tohoto subjektu reagoval odmítnutím sdělení této skutečnosti, aniž by uvedl zákonný důvod.

V daném případě nečiní žalobce sporným, že v období od července r. 2010 do 31.5.2011 bylo na fasádě budovy č.p. xx, postavené na pozemku parc. č. xxx v k.ú. xxx, obci xxx, nacházející se na území památkové zóny xxx, umístěno velkoplošné reklamní zařízení s nápisem „xxxxxx“, a dva kusy nasvětlovacích reflektorů, a to bez závazného stanoviska příslušného správního orgánu vydaného podle § 14 odst. 2 památkového zákona. Svou obranu staví žalobce na tvrzení, že není subjektem odpovědným za umístění předmětného reklamního zařízení, což vyvozuje ze skutečnosti, že i když byl v označeném období nájemcem předmětné části fasády, reklamní zařízení umístil na fasádu jiný subjekt, jeho obchodní partner, s nímž uzavřel smlouvu.

Městský soud v Praze předně konstatuje, že památkový zákon upravuje odpovědnost za správní delikt obsažený v ust. § 35 odst. 1 písm. h) jako odpovědnost se znaky odpovědnosti objektivní. Této odpovědnosti se proto nelze zprostit odkazem na smluvní ujednání či odkazem na porušení povinnosti ze strany jiného (tedy např. i smluvního) subjektu. Sama tvrzená skutečnost, že žalobce uzavřel se svým obchodním partnerem smlouvu, kterou mu umožnil realizovat umístění velkoplošné reklamní zařízení a dvou kusů nasvětlovacích reflektorů na fasádě budovy, nemohla žalobce zbavit jeho odpovědnosti.

V daném případě na základě nájemní smlouvy č. xxxxxxx ze dne xxxxxxxxxx, ve znění pozdějších dodatků, měl žalobce v pronájmu předmětnou část fasády budovy. Dle čl. I. odst. 2 věty druhé nájemní smlouvy pronajímatel přenechává nájemci předmět nájmu do užívání za účelem umístění a provozování reklamního zařízení, reklamy. Bylo však povinností žalobce jako uživatele části fasády budovy v rozhodné době vyžádat si předem před umístěním předmětného reklamního zařízení závazné stanovisko příslušného orgánu státní památkové péče ve smyslu ust. 14 odst. 2 památkového zákona, neboť výše označená nemovitost se nachází na území památkové zóny xxx. ... Spoléhal-li se, že tak učiní jiný subjekt (jak žalobce tvrdí), je tato okolnost pro jeho odpovědnost za spáchaný správní delikt, nerozhodná.

Pokud žalobce namítá, že není odpovědným subjektem ve smyslu ust. § 35 odst. 1 písm. h) památkového zákona, neboť se ve správním řízení nepodařilo prokázat, že je tím subjektem, který umístil reklamní zařízení na fasádu předmětné nemovitosti, je třeba uvést, že se staví do pozice toho, komu je sice známo, který subjekt konkrétně velkoplošné reklamní zařízení s nápisem „xxxxxxxxxxxx“ a dva kusy nasvětlovacích reflektorů na fasádu předmětné budovy umístil, nechce jej však identifikovat, protože s tímto subjektem, kterého označuje za svého obchodního partnera, uzavřel smlouvu, v níž si sjednal s obchodním partnerem „značnou smluvní pokutu“. Protože uvedené tvrzení žalobce nemá vliv na posouzení jeho odpovědnosti (viz výše), je lhostejno, že žalobce uvedené tvrzení v průběhu správního řízení žádným důkazním prostředkem nepodpořil. Soud se zcela shoduje se závěrem správních orgánů, že uváděné tvrzení žalobce má pouze účelový charakter a žalobce se takto snaží vyhnout své odpovědnosti za spáchaný správní delikt.

Městský soud v Praze dospěl v daném případě k závěru, že uložená pokuta ve výši 45 000 Kč není pokutou zjevně nepřiměřenou, nýbrž její výše odpovídá danému porušení zákona i zákonnému rozpětí stanovenému v ust. § 35 odst. 2 písm. h) památkového zákona v rozmezí do 2 000 000 Kč; z uvedeného vyplývá, že pokuta byla uložena při dolní hranici sazby a to ve výši 2,25 % maximálně možné výše pokuty.

Pokutu v této výši s ohledem na konkrétní okolnosti posuzovaného správního deliktu, které popsal magistrát na str. 6 rozhodnutí (závažnost protiprávního jednání a doba trvání správního deliktu, včetně zohlednění skutečnosti, že provedená instalace je vratná), shledává soud adekvátní zjištěnému skutkovému stavu.

## **Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 44/2014 – 79 z 29. 5. 2014 (B123)**

Z ust. § 9 odst. 1 zákona o státní památkové péči plynou vlastníku kulturní památky povinnosti, jejichž porušení je na základě ust. § 35 odst. 1 písm. c) tohoto zákona sankcionováno uložením pokuty až do výše 2 000 000 Kč. Jelikož se jedná o různorodý okruh povinností, také k jejich porušení může docházet jednáním rozdílného charakteru a s různými důsledky. Proto ust. § 35 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči nelze pokládat za jedinou skutkovou podstatu správního deliktu, nýbrž jako souhrn relativně různorodých skutkových podstat.

… jednotlivé správní delikty popsané v ust. § 35 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči lze rozčlenit na delikty ohrožovací a poruchové. Důvodem je skutečnost, že u některých jednání zjevně postačuje ohrožení právem chráněného zájmu, zatímco jiné již ze své povahy způsobují porušení právem chráněného zájmu.

Do první skupiny spadá „nepečování o zachování kulturní památky“, „neudržování kulturní památky v dobrém stavu“, „užívání kulturní památky způsobem neodpovídajícím jejímu kulturně politickému významu, památkové hodnotě nebo technickému stavu“ a „nechránění kulturní památky před ohrožením, poškozením nebo znehodnocením“. Ve všech těchto případech k naplnění skutkové podstaty správního deliktu nemusí dojít k účinku, tj. změně na hmotném předmětu útoku, zde konkrétně ke zhoršení stavu kulturní památky. Jedná se tedy o delikty ohrožovací.

Druhou skupinu tvoří „znehodnocení kulturní památky“ a „zničení kulturní památky“. U obou těchto skutkových podstat je z jejich popisu zřejmé, že musí dojít ke zhoršení stavu kulturní památky (k jejímu znehodnocení či zničení). Jde tedy o delikty poruchové.

Způsobení účinku ovšem automaticky nevede k závěru, že pachatelovo jednání není ohrožovacím deliktem. Účinek v takovém případě sice není obligatorním znakem skutkové podstaty, může však být pachateli přičítán k tíži při stanovení výše sankce. Takovýto postup by byl obecně možný, ovšem pouze v případě, že by dané jednání s ohledem na vzniklý účinek nenaplňovalo také skutkovou podstatu poruchového deliktu (zakotveného v zákoně na ochranu téhož zájmu).

Obsahuje-li skutková podstata poruchového deliktu všechny znaky ohrožovacího deliktu a navíc ještě znak účinku, jsou obě skutkové podstaty v poměru subsidiarity. Tato okolnost vylučuje jednočinný souběh obou deliktů. Nedojde-li k účinku, popisovanému ve skutkové podstatě poruchového deliktu, je nutno jednání (při splnění všech znaků skutkové podstaty) kvalifikovat pouze jako ohrožovací delikt. Dojde-li k takovému účinku, je totéž jednání nutno kvalifikovat výlučně jako poruchový delikt.

Klíčový je zde výklad pojmů „znehodnotí“ a „zničí“.

Nejvyšší správní soud má za to, že pojmy „znehodnocení“ a „zničení“ je nutno v souladu s jejich obecným významem vykládat jako podstatné snížení kulturní hodnoty památky (až na hodnotu nulovou), respektive její podstatné poškození (až destrukci). Zatímco v případě „zničení“ jde o fyzickou změnu stavu památky k horšímu (např. výrazné chátrání památkově chráněného domu), pro „znehodnocení“ postačuje snížení kulturní hodnoty památky (např. poškození fresky, pro kterou je dům památkově chráněn). Pro naplnění obou skutkových podstat tedy nemusí dojít ke krajní situaci, kdy již památka nemá zcela žádnou kulturní hodnotu, respektive kdy dojde k její úplné destrukci. Zároveň však nepostačuje snížení kulturní hodnoty či poškození památky pouze v nepodstatné míře.

Dojde-li tedy v důsledku jednání vlastníka kulturní památky pouze k nepodstatnému snížení kulturní hodnoty památky nebo k jejímu nepodstatnému poškození, může se jednat pouze o některý z ohrožovacích deliktů dle ust. § 35 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči.

Dojde-li však k podstatnému snížení hodnoty či poškození kulturní památky, zákon nerozlišuje mezi způsoby, jakými k tomuto účinku došlo. … Skutkové podstaty poruchových deliktů dle ust. § 35 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči jsou oproti zde obsaženým skutkovým podstatám ohrožovacích deliktů toliko doplněny o jeden znak, konkrétně dostatečně intenzivní účinek.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu k naplnění skutkové podstaty vyjádřené použitím slovesa v dokonavém vidu (zde „znehodnotí“, resp. „zničí“) může dojít jak jednorázovým aktem, tak jednáním rozloženým do delšího časového úseku. … Dojde-li v důsledku jednání (konání či opomenutí) vlastníka k pozvolnému chátrání kulturní památky, které nabude intenzity „zničení“, stále bude možné vyslovit závěr, že vlastník památku „zničil“. Jeho jednání tedy bude možné vyjádřit slovesem v dokonavém vidu... . Není tedy například nutné v rozhodnutí o správním deliktu popsat (včetně časové identifikace) a v řízení prokázat každou postupnou změnu na předmětu útoku. Podstatná je celková změna mezi původním stavem v okamžiku zahájení jednání vlastníka a konečným stavem v době ukončení jednání. Tyto stavy však musí být správním orgánem dostatečně popsány a prokázány. Je proto lichá obava stěžovatele, že by musel například prokazovat, kdy odpadla konkrétní částečka omítky nebo dřevokazná houba vypustila konkrétní spóru. Ačkoliv některé úvahy krajského soudu tuto obavu stěžovatele podporují, postačuje závěry krajského soudu v tomto směru korigovat. [[1]](#footnote-1)

S ohledem na skutkový stav, jak je správními orgány popisován, je zcela zřejmé, že poškození dotčených objektů není nijak nepodstatné. … Takováto rozsáhlá a intenzivní poškození je přitom v souladu s výše uvedeným závěry nutno považovat za „zničení“ ve smyslu ust. § 35 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči.

## **Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 1 A 23/2013 - 48 z 10. 6. 2014 (D088)**

Pakliže byl tedy objekt ponechán přes nejméně tři po sobě jdoucí zimy bez střechy, souhlasí soud názorem správních orgánů, že již tímto udržováním uvedeného stavu naplnila žalobkyně skutkovou podstatu přestupku dle § 39 odst. 1 písm. c) památkového zákona, kdy nechránila nemovitou kulturní památku před ohrožením. Taktéž nedostatečná funkčnost okapních žlabů a dešťových svodů byly žalobkyni vytýkány již v roce 2008, respektive jí rozhodnutím Magistrátu hl. města Prahy ze dne 28. 11. 2008 bylo uloženo opatření, aby byla obnovena funkčnost. Opatření bylo ukládáno orgánem památkové péče za účelem odstranění nežádoucího stavu, jež ohrožoval kulturní památku. Za situace, kdy je v roce 2012 daný stav opět zjištěn, nelze proto předpokládat, že ho budou správní orgány vykládat jinak, než k tíži žalobkyně bez ohledu na to, zda opatření nebylo vůbec provedeno či provedeno bylo, ale posléze bylo opět odstraněno.

Soud se však i přes výše uvedené rozhodl využít svého práva dle § 78 odst. 2 s. ř. s. a přistoupil ke snížení žalobkyni uložené pokuty na částku 75 000,- Kč. Při svém rozhodování vycházel z toho, že žalobkyně spolupracovala se správním orgánem, a dále přihlédl k tomu, že žalobkyně není jediným vlastníkem památkově chráněné nemovitosti. … Soud si je vědom skutečnosti, že je v případě pokuty nutno akcentovat také funkci preventivní a výchovnou, a proto snížil její výši na 75 000,- Kč, což je stále částka přiměřeně vysoká vzhledem k tomu, že šlo v posuzovaném případě především o delikt ohrožovací a nikoliv poruchový.

## **Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 63/2012 – 37 z 6. 8. 2013 (B104)**

Zákon o památkové péči pojem „zařízení“ nedefinuje a nečiní tak ani prováděcí předpisy k němu. Bez legislativně řádné definice jsou však příslušná ustanovení zákona, v prvé řadě sankční, obtížně aplikovatelná. … Dalo by se pak uvažovat i nad tím, zda dětský obrázek pověšený na okně či vlajka umístěná v okně či na budově je „zařízením“ či ne. … Pokud by správní orgány takto postihovaly i výměnu těchto různých „zařízení“, došlo by nejen k zákonem zřejmě nepředvídané zátěži samotných správních orgánů, ale i nepřiměřené a zákonem nepředvídané zátěži jednotlivců. Ve všech případech by pak orgány státní památkové péče narážely na naprostou právní nejistotu ohledně toho, co je postižitelné jako správní delikt a co nikoliv. Taková situace je však v právním státě vyloučena.

Z uvedených důvodů tak Nejvyšší správní soud uzavírá, že je třeba pojem „zařízení“ obsažený v zákoně o památkové péči, dokud tento zákon nebo jeho prováděcí předpisy vlastní definici pojmu neobsahují, vykládat ve shodě s definicí obsaženou v § 3 odst. 2 stavebního zákona (zařízením se pro účely stavebního zákona rozumí informační a reklamní panel, tabule, deska či jiná konstrukce a technické zařízení, pokud nejde o stavbu podle § 2 odst. 3; v pochybnostech, zda se jedná o stavbu nebo zařízení, je určující stanovisko stavebního úřadu; zařízení o celkové ploše větší než 8 m2 se považuje za stavbu pro reklamu.)

Konečně čl. 4 Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy. Pokud pak druhý bod tohoto článku hovoří o předcházení „znetvoření, zchátrání nebo demolici“ chráněných statků, je tento soud toho názoru, že vyvěšování reklamních plachet nezpůsobuje žádný z těchto následků. Zchátrání nemovitosti či její demolici vyvěšení reklamní plachty nezpůsobí. Aby tedy vzhledem k etymologii slova došlo ke znetvoření, muselo by docházet ke změně vnějšího tvaru budovy. I o znetvoření člověka hovoříme tehdy, došlo-li k (trvalému) poškození jeho vzhledu, např. částí jeho těla nebo obličeje, a nikoli tehdy, pokud je jen neslušivě oblečen. Tuto úvahu pak nepřímo potvrzuje Úmluva samotná, když v čl. 4 bodu 2 pod písmenem b) vyžaduje předkládání plánů památkovým úřadům, které obsahují demolici budov, výstavbu nových budov nebo závažné změny, které se dotýkají charakteru architektonického souboru nebo místa (v originálech substantial alterations, modifications importantes, ve Vysvětlující zprávě k Úmluvě pak major alterations). Jakkoli tedy vyvěšení reklamní plachty v památkové zóně může vést k nevzhlednosti budovy, nelze jej označit za závažnou změnu na budově samotné ve výše vyloženém smyslu.

## **Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 28/2006 - 65 z 22. 3. 2007 (B109)**

Jestliže se žalovaný v kasační stížnosti dovolává objektivní odpovědnosti právnických osob, tedy odpovědnosti bez zavinění, lze mu zcela přisvědčit, neboť odpovědnost právnických osob je v našem právu založena na principu takovéto odpovědnosti. … znakem každého správního deliktu, a to i správního deliktu, za nějž se činí odpovědnou právnická osoba ve formě objektivní odpovědnosti, je jeho objektivní stránka, kterou se právě od sebe jednotlivé správní delikty odlišují. Znakem deliktu je tedy jednání jako projev vůle ve vnějším světě, kterým došlo k porušení povinností. Teprve porušením povinnosti je porušen zájem společnosti.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že odpovědnost právnických osob za správní delikty je odpovědností objektivní; to však neznamená, že není nutné prokazovat splnění zákonných znaků skutkové podstaty správního deliktu.

Jinými slovy, výsledky kontrolního měření vozidla řízeného řidičem žalobkyně prokazující překročení hodnot stanovených vyhláškou č. 341/2002 Sb., samy o sobě nezakládají odpovědnost žalobkyně (která je jeho provozovatelkou) jako právnické osoby za daný správní delikt, neboť bez dalšího neprokazují, že žalobkyně použití takového vozidla přikázala nebo dovolila.

## **Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 74/2012 – 21 z 16. 4. 2012 (B098)**

Podle čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat kulturní památky nad míru stanovenou zákonem. Ochrana kulturního bohatství, zejména kulturních památek je tedy jedním z legitimních cílů zásahu do práva vlastníka užívat svůj majetek.

Není však pravdou, že by přímým důsledkem této judikatury mohl být závěr, že stěžovatel není povinen předmětné závazné stanovisko respektovat, respektive že skutková podstata přestupku může být naplněna až porušením stavebního povolení, neboť až toto zakládá jednotlivá práva a povinnosti, a závazné stanovisko je pouhým podkladovým rozhodnutím, které samo o sobě neovlivňuje právní sféru stěžovatele. … Z nemožnosti napadení závazného stanoviska samostatnou žalobou ve správním soudnictví však nelze dovozovat, že toto závazné stanovisko nezasahuje do práv a povinností stěžovatele. Naopak, závazné stanovisko zasahuje stěžovatelovu právní sféru výrazně, a to ve spojení se stavebním povolením, jehož povinným podkladem je a do jehož výrokové části se promítá.

Sám stěžovatel nepopírá, že povinnost z výroku závazného stanoviska porušil, avšak poukazuje na to, že stavební povolení mu ukládalo provést stavbu v souladu s projektovou dokumentací, která počítala s odstraněním obou historických komínů. Tuto námitku již přesvědčivě vypořádal ve svém rozsudku Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích sp. zn. 53 A 5/2012 – 51 z 15. 3. 2012 a stěžovateli vysvětlil, že pokud vydal orgán památkové péče závazné stanovisko se znalostí projektové dokumentace, pak je zcela zřejmé, že podmínka č. 10 stavebního povolení (tj. respektování závazného stanoviska orgánu památkové péče) je upřesněním podmínky č. 1 stavebního povolení (tj. respektování projektové dokumentace), a stěžovatel tedy má postupovat podle ověřené projektové dokumentace korigované podmínkami závazného stanoviska.

## **Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích sp. zn. 53 A 5/2012 – 51 z 15. 3. 2012 (D066)**

Závazné stanovisko vydal orgán památkové péče po prostudování projektové dokumentace. Tedy tento orgán věděl, že v dokumentaci je navrženo zbourání obou komínů, a proto stanovil jako jednu z podmínek provedení stavebních prací zachování alespoň jednoho historického komínu. Pokud stavební povolení požaduje v první podmínce postup podle projektové dokumentace a v podmínce desáté ukládá povinnost postupovat podle závazného stanoviska, když přesně vymezuje zmiňovaných 5 podmínek tohoto stanoviska, je podmínka č. 10 upřesněním podmínky č. 1, kdy je zcela zřejmé, že žalobce má postupovat podle ověřené projektové dokumentace korigované podmínkami závazného stanoviska. Ostatně, jak vyplývá z postoje žalobce, ani on neměl o stavebním povolení a jeho vnitřní bezrozpornosti pochyb, neboť proti rozhodnutí o tomto povolení nepodal opravný prostředek a poprvé ho zpochybnil až v odvolání proti rozhodnutí městského úřadu.

## **Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 11 Ca 216/2009 - 46 z 4. 12. 2012 (D064)**

Žalobce v podané žalobě namítal závažné procesní nedostatky, a to zejména nedostatečnou specifikaci skutku ve výroku rozhodnutí správního orgánu. … Tuto námitku soud shledal důvodnou. Podle již ustálené judikatury … se musí výrok rozhodnutí o správním deliktu obsahovat popis skutku s uvedením místa, času a způsobu spáchání. … V daném případě bylo žalobou napadeným rozhodnutím potvrzeno rozhodnutí správního orgánu, v jehož výroku je sice označen subjekt, který se měl správního deliktu dopustit, je zřejmé i místo spáchání tohoto deliktu, chybí však uvedení času a způsobu spáchání. Ve výroku rozhodnutí je pouze konstatováno, že pokuta se ukládá za neplnění skutkové podstaty podle § 35 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči, a to za soustavné porušování povinností uložených ustanovením § 9 odst. 1 téhož zákona. Z uvedeného výroku není zřejmé, v jakém konkrétním jednání či opomenutí správní orgány shledaly naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle uvedeného právního ustanovení. Odkaz na právní ustanovení, které měl žalobce porušit (…), pro konkretizaci a specifikaci způsobu jednání či spáchání správního deliktu nepostačuje. … Podle ustanovení § 9 odst. 1 zákona o státní památkové péči je vlastník kulturní památky povinen na vlastní náklad pečovat o jejich zachování, udržovat ji v dobrém stavu a chránit ji před ohrožením, poškozením, znehodnocením nebo odcizením. Kulturní památku je povinen užívat pouze způsobem, který odpovídá jejímu kulturně politickému významu, památkové hodnotě a technickému stavu. Z odkazu na ustanovení § 9 odst. 1 zákona o státní památkové péči, …, pak nevyplývá, které porušení povinnosti vlastníka kulturní památky je žalobci vytýkáno.

Nelze samozřejmě vyloučit, aby protokol, který byl sepsán stavebním úřadem v rámci kontrolní prohlídky stavebního úřadu, byl použit i jako listinný důkaz v jiném řízení, než je řízení stavebního úřadu (…), o této skutečnosti by měl však být účastník řízení vyrozuměn.

Žalobce dále namítal nedostatečné odůvodnění obou rozhodnutí, když bylo povinností správních orgánů uvést, v jakém konkrétním jednání spatřují naplnění jednotlivých znaků skutkové podstaty správního deliktu. K této námitce se soud blíže nemůže vyjádřit s přihlédnutím k závěru o nedostatečném skutkovém vymezení správního deliktu ve výroku napadeného rozhodnutí. … V tomto směru je výrok nepřezkoumatelný. Proto také nelze učinit závěr o tom, zda takovýto výrok je dostatečným způsobem odůvodněn či nikoli. V obecné poloze je však nutno konstatovat, že z odůvodnění obou rozhodnutí vyplývá, že se správní orgány soustředily na konstatování dlouhodobé devastace předmětné nemovitosti, aniž by bylo konkretizováno, za jaké konkrétní období a jaké konkrétní jednání či opomenutí je žalobci uložena pokuta.

K naplnění skutkové podstaty správního deliktu může dojít nejen aktivním jednáním určité osoby, ale také opomenutím, nečinností. Z ustanovení § 9 odst. 1 zákona o státní památkové péči vyplývá povinnost vlastníka kulturní památky aktivně konat, aktivně pečovat o její zachování, udržovat ji v dobrém stavu a chránit ji. Pokud tak vlastník u kulturní památky nečiní, tedy aktivně nejedná, nekoná, tedy nepečuje, neudržuje a nechrání kulturní památku, porušuje povinnosti, které jsou v tomto ustanovení uvedeny.

Je však nutno uvést, že následné zazdění otvorů do domu poté, kdy před tím byl dům přístupný, rozhodně nelze považovat za péči o kulturní památku ve smyslu plnění povinnosti, jež jsou uvedeny v ustanovení § 9 odst. 1 zákona o státní památkové péči. Naopak lze přisvědčit žalobci, že pokud je konstatován úbytek uměleckých předmětů, není z obsahu napadeného rozhodnutí ani rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zřejmé, o jaké umělecké předměty jde.

## **Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn. 10 A 92/2011 – 30 z 2. 12. 2011 (D071)**

Pro posouzení toho, je-li dodržena skutková podstata přestupku podle § 39 odst. 1 písm. e) zákona o památkové péči, je rozhodné, že tu existuje závazné stanovisko orgánu státní památkové péče, které spoluvlastníky požadovanou změnu vylučuje. Závazné stanovisko bylo žalobkyni doručeno a ta o něm prokazatelně věděla. Existuje-li závazné stanovisko orgánu památkové péče, pak od tohoto stanoviska se odchýlit nelze, vzdor tomu, že v konkrétním prostoru domu vstup podle fotodokumentace v dřívější době existoval. Nutno poznamenat, že z rozhodnutí o přestupku vyplývá, že předmětem hodnocení bylo stavebně technické provedení vstupu, a to dřívějšímu provedení vstupu neodpovídá.

## **Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 24/2012 – 24 z 15. 3. 2012 (B078)**

V posuzované věci je sporné, zda stěžovatel nesplnil oznamovací povinnost stanovenou v § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči a naplnil tak skutkovou podstatu přestupku podle ust. § 39 odst. 2 písm. f) tohoto zákona. Stěžovatel především namítá, že tuto oznamovací povinnost splnil, a to již v roce 2007. Městský soud naproti tomu považoval za prokázané, že tuto povinnost nesplnil.

Podle ust. § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči, má-li se provádět stavební činnost na území s archeologickými nálezy, jsou stavebníci již od doby přípravy stavby povinni tento záměr oznámit Archeologickému ústavu a umožnit jemu nebo oprávněné organizaci provést na dotčeném území záchranný archeologický výzkum. Je-li stavebníkem právnická osoba nebo fyzická osoba, při jejímž podnikání vznikla nutnost záchranného archeologického výzkumu, hradí náklady záchranného archeologického výzkumu tento stavebník; jinak hradí náklady organizace provádějící archeologický výzkum. Obdobně se postupuje, má-li se na takovém území provádět jiná činnost, kterou by mohlo být ohroženo provádění archeologických výzkumů.

Podle ust. § 39 odst. 2 písm. f) zákona o státní památkové péči krajský úřad může uložit pokutu až do výše 4 000 000 Kč fyzické osobě, která se dopustí přestupku tím, že nesplní oznamovací povinnost stanovenou v § 21 odst. 4, § 22 odst. 2 nebo § 23 odst. 2 tohoto zákona.

Předně považuje Nejvyšší správní soud za důležité poznamenat, že ke splnění oznamovací povinnosti dle ust. § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči by bylo postačující, pokud by stěžovatel oznámil Archeologickému ústavu již v roce 2007 (tedy dlouho před vydáním stavebního povolení či územního souhlasu a započetím daných staveb) záměr veškeré stavební činnosti (tedy včetně stavby bazénu a zahradního domku) na pozemku parc. č. 14/8 v k. ú. Mikulovice. Byla-li by oznamovací povinnost v roce 2007 splněna, nemohla by být naplněna skutková podstata přestupku dle ust. § 39 odst. 2 písm. f) zákona o státní památkové péči. Pro posouzení naplnění této skutkové podstaty je proto zcela nerozhodné, že byla mezi oprávněnou organizací a stěžovatelem uzavřena dohoda o provedení I. fáze záchranného archeologického výzkumu pouze ve vztahu k části předmětného pozemku, že byl záchranný archeologický výzkum realizován pouze na části předmětného pozemku a že byl stěžovatel v expertním dodatku ke stavební činnosti ze dne 27. 8. 2007 požádán, aby další stavební aktivity na parcele hlásil s předstihem alespoň 5 pracovních dnů.

Zároveň musí být dáno za pravdu stěžovateli v tom, že zákon neurčuje formu oznámení a může jej proto učinit i telefonicky. Z hlediska následného prokazování splnění oznamovací povinnosti lze jistě doporučit užití písemné formy, nicméně v žádném případě se nejedná o povinnost plynoucí ze zákona.

Z hlediska relevance expertního dodatku ke stavební činnosti ze dne 27. 8. 2007 je významné také postavení oprávněné organizace, která jej vypracovala. Oprávněná organizace zde totiž nevystupuje z pozice vrchnostenského orgánu a není proto oprávněna stěžovateli ukládat jednostranně žádné povinnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2011, č.j. 7 As 99/2011 - 73). Pokud stěžovatel nerespektoval „žádost“ obsaženou v expertním posudku oprávněné organizace, rozhodně nelze mít za to, že by tím mohl naplnit skutkovou podstatu přestupku dle ust. § 39 odst. 2 písm. f) zákona o státní památkové péči.

Stejně tak neuzavření dohody ve vztahu k části předmětného pozemku i případné neumožnění provedení prací na dané části by nemohlo být kvalifikováno jako přestupek podle citovaného ustanovení. Pokud by stěžovatel odmítl podepsat dohodu o provedení záchranného archeologického výzkumu k části pozemku, muselo by být postupováno podle ust. § 22 odst. 1 věty druhé zákona o státní památkové péči. Podle něj jsou Archeologický ústav a oprávněné organizace povinny před zahájením archeologických výzkumů uzavřít dohodu s vlastníkem (správcem, uživatelem) nemovitosti, na které se mají archeologické výzkumy provádět, o podmínkách archeologických výzkumů na nemovitosti. Nedojde-li k dohodě, rozhodne krajský úřad o povinnostech vlastníka (správce, uživatele) nemovitosti strpět provedení archeologických výzkumů a o podmínkách, za nichž archeologické výzkumy mohou být provedeny.

Nutno dodat, že důvody, proč nebyla dohoda uzavřena ve vztahu k celému pozemku a proč práce nebyly provedeny na celém pozemku, nebyly vůbec zkoumány. Nelze tak za daného stavu v žádném případě tvrdit, že by si takový postup skutečně vymínil stěžovatel. Nicméně i kdyby tomu tak bylo, nemohlo by to mít žádný vliv na posouzení, zda stěžovatel naplnil skutkovou podstatu přestupku dle ust. § 39 odst. 2 písm. f) zákona o státní památkové péči, tj. zda nesplnil oznamovací povinnost stanovenou § 22 odst. 2 citovaného zákona.

Navíc ze správního spisu vyplývá, že oprávněná organizace měla při uzavírání dohody k dispozici nákres celého záměru stavební činnosti stěžovatele, včetně stavby bazénu a zahradního domku. Za daného stavu by proto bylo na základě obsahu správního spisu nutno vycházet z toho, že pokud byla v roce 2007 oznamovací povinnost splněna, jak tvrdí stěžovatel, byla splněna ve vztahu k celému záměru stavební činnosti na předmětném pozemku, tedy včetně bazénu a zahradního domku.

Městskému soudu je v prvé řadě nutno vytknout, že namísto posouzení otázky, zda bylo prokázáno nesplnění oznamovací povinnosti dle ust. § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči, zkoumal to, „*zda si správní orgán opatřil dostatek podkladů pro závěr o tom, že žalobce provedl stavební činnost na území, které v roce 2007 nebylo archeologicky prozkoumáno.“* Je potřeba zopakovat, že tato otázka je z hlediska naplnění formálních znaků přestupku dle ust. § 39 odst. 2 písm. f) zákona o státní památkové péči irelevantní.

Následně městský soud listiny prokazující, ve kterých místech byl průzkum proveden (vyjádření oprávněné organizace a expertní posudek), považoval za „*dostačující důkaz pro závěr, že žalobce prováděl stavební činnost bez ohlášení* [Archeologickému ústavu].“ Nejvyšší správní soud však tyto listiny nepovažuje za dostačující pro prokázání nesplnění oznamovací povinnosti. Jedná se o důkazy nepřímé (přímo prokazují toliko to, kde byl průzkum proveden), které jsou navíc vyvráceny přesvědčivou, vnitřně nerozpornou argumentací stěžovatele. Ten totiž již v žalobě tvrdil a tvrdí i nyní, že kdyby v roce 2007 neoznámil Archeologickému ústavu svůj záměr stavební činnosti, nevěděla by oprávněná organizace o tom, že s ním má uzavřít dohodu o provedení záchranného archeologického výzkumu. Ohledně uzavření dohody měl být přitom stěžovatel kontaktován právě oprávněnou organizací.

Dalším důkazem o tom, že stěžovatel oznamovací povinnost nesplnil, je vyjádření Archeologického ústavu o tom, že žádné takové oznámení neeviduje. Ani toto vyjádření však samo o sobě zcela nevyvrací racionální argumentaci stěžovatele. Jelikož v oblasti správního trestání platí princip presumpce neviny a z něho vyplývající zásada rozhodování v pochybnostech ve prospěch obviněného (*in dubio pro reo*), je třeba každou pochybnost zejména ohledně zjištěného skutkového stavu vykládat ve prospěch obviněného z přestupku (k uplatnění této zásady v řízení o přestupcích viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2009, č.j. 7 As 9/2009 - 66, a ze dne 24. 5. 2006, č.j. 2 As 46/2005 - 55, oba dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). O vině stěžovatele tak může být rozhodnuto pouze v případě, že bude spolehlivě vyvrácena jeho obrana, tj. vyloučeno, že by se skutkový děj mohl odehrát tak, jak uvádí. Vyjádření Archeologického ústavu o tom, že neeviduje stěžovatelovo oznámení, je jistě významným důkazem proti tvrzení stěžovatele. Ovšem s ohledem na zjištěný skutkový stav, když mezi oprávněnou osobou a stěžovatelem došlo k uzavření dohody o provedení I. fáze záchranného archeologického výzkumu, vzniká pochybnost o průkaznosti tohoto vyjádření, potažmo o úplnosti evidence Archeologického ústavu. V takovém případě by bylo nutno uplatnit právě zásadu *in dubio pro reo*, ledaže by bylo prokázáno, že k uzavření dohody o provedení I. fáze záchranného archeologického výzkumu ze dne 1. 8. 2007 došlo za jiných okolností, než jak popisuje stěžovatel. Uvedená pochybnost by tím byla odstraněna.

Pro vyvrácení tvrzení stěžovatele by tedy musely být provedeny další důkazy, zejména by muselo být zkoumáno (například výslechy svědků), na základě čeho došlo k uzavření dohody o provedení I. fáze záchranného archeologického výzkumu ze dne 1. 8. 2007. Bylo by nutno postavit na jisto, zda uzavření dohody iniciovala samotná oprávněná organizace, a pokud ano, zda tak učinila například na základě vlastních poznatků o tom, že stěžovatel chystá určitý záměr stavební činnosti, nebo zda o tomto záměru byla informována Archeologickým ústavem. Teprve v případě, že by bylo vyvráceno tvrzení stěžovatele, že se oprávněná organizace o záměru stavební činnosti dozvěděla od Archeologického ústavu, bylo by možné ve spojení s ostatními, výše zmíněnými důkazy hovořit o prokázání toho, že stěžovatel nesplnil oznamovací povinnost vůči Archeologickému ústavu, stanovenou v § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči, a naplnil tak skutkovou podstatu přestupku dle ust. § 39 odst. 2 písm. f) tohoto zákona.

## **Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 1 A 8/2010 - 36 z 11. 4. 2011 (D051)**

Lze dovodit základní povinnosti vlastníka kulturní památky, tj. na vlastní náklad pečovat o její zachování, udržovat ji v dobrém stavu a chránit ji před ohrožením, poškozením, znehodnocením nebo odcizením. Zákon sice nevysvětluje, co rozumí dobrým stavem památky, nicméně s odkazem na důvodovou zprávu k tomuto zákonu lze dobrý stav považovat za takový, v němž kulturní památka při běžném udržování a bez nutnosti obnovy, může sloužit svému společenskému účelu.

## **Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 11/2009 – 64 z 29. 7. 2009 (B048)**

Rozhodující je, zda stěžovatel naplnil znaky skutkové podstaty deliktu podle § 35 odst. 1 písm. e) zákona o památkové péči, tedy zda prováděl obnovu kulturní památky bez závazného stanoviska obecního úřadu obce s rozšířenou působností, jak je mu kladeno za vinu. Pro posouzení důvodnosti této kasační námitky je rozhodující výklad pojmu „obnova“. V památkové péči vykládá např. Ilustrovaná encyklopedie (Encyklopedický dům, 1996) obnovu památky jako různé způsoby odborného ošetření narušené nebo poškozené památky, která na rozdíl od konzervace zahrnuje i změnu její zachované podoby. Tyto úvahy však nejsou rozhodné, pokud je pojem definován zákonem. Zákon o památkové péči pojem „obnova“ zavádí jako legislativní zkratku v ust. § 14 odst. 1 a rozumí jí údržbu, opravu, rekonstrukci, restaurování nebo jinou úpravu kulturní památky nebo jejího prostředí.

Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ani rozhodnutí žalovaného nespecifikuje, kterou z činností, jež v sobě legislativní zkratka „obnova“ zahrnuje, měl stěžovatel provádět; obě pouze konstatují výčet prací a nazývají je obnovou. K tomu, aby stěžovatel mohl být pokutován za provádění obnovy bez předchozího vyžádání závazného stanoviska, se však musí jednat o některou z forem, jimiž lze pojem „obnova“ naplnit.

Se závěrem krajského soudu, že pod pojem „obnova“ spadá jakýkoliv zásah do kulturní památky, nelze souhlasit. V cit. ustanovení je uveden výčet konkrétních činností, které pod pojem „obnova“ lze podřadit. Jen za situace, že by stěžovatel prováděl její údržbu, opravu, rekonstrukci, restaurování nebo jinou úpravu kulturní památky, mohl provádět obnovu ve smyslu zákona o památkové péči a jen v tom případě byl povinen k vyžádání zmíněného závazného stanoviska. Tyto pojmy přitom mají jiný obsah ve vztahu k nemovitým a k movitým kulturním památkám. Ve vztahu k nemovitým je třeba respektovat jejich význam stavebnětechnický (za předpokladu, že vůbec jde o pojem, který může být ve vztahu k nemovitosti naplněn), pokud není pro potřeby památkové péče stanoveno jinak. Ovšem ani podle stavebního práva nejde vždy o pojmy definované; výjimkou je pojem údržba stavby, jímž je třeba podle § 3 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, třeba rozumět „práce, jimiž se zabezpečuje její dobrý stavební stav tak, aby nedocházelo ke znehodnocení stavby a co nejvíce se prodloužila její životnost. Při vnímání těchto pojmů ve stavebnětechnickém smyslu se jeví jako nejpravděpodobnější podřazení stěžovatelem provedených prací jako tzv. „jiné úpravy kulturní památky“. Z vyjádření žalovaného (aniž by soud připouštěl, že by vyjádřením k žalobě či ke kasační stížnosti mohl žalovaný vyvážit deficit neexistence úvahy ve správních rozhodnutích) lze usuzovat, že právě tuto kategorii měly správní orgány za naplnění pojmu „obnova“. Ostatně i úvahu krajského soudu o naplnění tohoto pojmu jakýmkoliv zásahem by bylo lze akceptovat s tím, že onen „jakýkoliv zásah“ je logicky podřaditelný pod pojem „jiná úprava kulturní památky“. Takovému posouzení však brání skutečnost, že právě pojem „jiná úprava kulturní památky“ je výslovně definován prováděcím předpisem. Podle § 9 vyhlášky č. 66/1988 Sb., kterou se provádí zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů se jinou úpravou kulturní památky podle § 14 odst. 1 zákona rozumí modernizace budovy při nezměněné funkci nebo využití kulturní památky, dále nástavba či přístavba.

Pojem „obnova“ tedy nemůže být naplněn jakýmkoliv zásahem do památky, ale jen některou z činností, pro které zákon o památkové péči tuto legislativní zkratku zavedl. Při podřazení zásahu do nemovité kulturní památky pod tyto typy zásahů, je třeba respektovat jejich definice obsažené v právních předpisech, případně jejich stavebnětechnický význam.

Bylo sice zjištěno, jaké práce byly provedeny, ovšem vzhledem k tomu, že žalovaný vůbec neprovedl podřazení těchto prací jednotlivým typům činností, jimiž lze tento pojem naplnit, nelze dospět k závěru o úplnosti dokazování. Není totiž zřejmé, zda by tohoto podřazení byl správní orgán sám schopen na základě svých odborných znalostí, nebo zda by musel vyžádat posouzení prací odborníkem znalým kategorizace stavebních prací (tj. kategorizace ve smyslu pojmů obsažených v § 14 odst. 1 zákona). Tím se však správní orgány obou stupňů vůbec nezabývaly a ničím neodůvodněná úvaha krajského soudu v tomto směru se jeví jako zcela nahodilá.

## **Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 7 A 179/2010 - 43 z 9. 1. 2013 (D065)**

Památkový zákon upravuje odpovědnost za správní delikt obsažený v ust. § 35 odst. 2 písm. f) jako odpovědnost se znaky odpovědnosti objektivní. Této odpovědnosti se proto nelze zprostit odkazem na smluvní ujednání či odkazem na porušení povinnosti ze strany jiného (tedy např. i smluvního) subjektu. Sama tvrzená skutečnost, že žalobce uzavřel s H. smlouvu, ať již ve formě ústní či písemné, kterou smluvně přenesl realizaci své zákonné povinnosti na jiný subjekt, nemohla žalobce zbavit jeho odpovědnosti. … Spoléhal-li se žalobce, že tak učiní jiný subjekt (jak žalobce tvrdí), je tato okolnost pro jeho odpovědnost za spáchaný správní delikt nerozhodná. V daném případě byl stavebníkem žalobce, proto bylo pouze na něm, aby splnil oznamovací povinnost.

Lze dodat, že postup správního orgánu I. stupně, který před zahájením správního řízení přistoupil nejprve k ověření skutečnosti, zda žalobce splnil svou povinnost vyplývající z ust. § 22 odst. 2 památkového zákona u archeologického ústavu, byl správný. … Současně není pochyb o tom, že předmětnou stavební činnost prováděl žalobce jako stavebník na území s archeologickými nálezy, což bylo v dostatečné míře odůvodněno správním orgánem I. stupně a o čemž dostatečně vypovídá i skutečnost, že předmětná stavební činnost byla prováděna v centru města H, v němž byla vymezena městská památková zóna. Lze rovněž dodat, že stavebník byl v daném případě upozorněn na povinnost vyplývající z ust. § 22 odst. 2 památkového zákona i v závazném stanovisku.

## **Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 10 Ca 98/2009 - 57 z 21. 9. 2010 (D043)**

V daném případě je smyslem ustanovení § 22 odst. 2 památkového zákona zajistit, aby oprávněná organizace mohla provést archeologický průzkum dříve, než započnou zemní práce na pozemku v území s archeologickými nálezy. Aby se tak mohlo stát, musí být zamýšlené práce včas oznámeny oprávněné organizaci. K poškození archeologických nálezů přitom může dojít teprve v okamžiku, kdy na pozemku započnou zemní práce, protože teprve v tomto okamžiku může dojít k poškození případných archeologických nálezů nacházejících se na pozemku. Teprve v tomto okamžiku tak dochází k ohrožení zájmů chráněných památkovým zákonem.

Neodpovídá tedy smyslu a účelu zákona, pokud žalovaný zastává výklad, že oznámení je nutno učinit již ve fázi "právní přípravy stavby". Probíhajícím územním řízením totiž nejsou archeologické nálezy dosud nijak ohroženy, případné předměty uložené v zemi nejsou a nemohou být nijak poškozeny jen tím, že stavební úřad vydá rozhodnutí o umístění stavby. Pojmem "od doby přípravy stavby" je tedy nutno rozumět nikoli dobu, kdy dochází k právní přípravě stavby, tj. v době, kdy jsou opatřována stanoviska dotčených orgánů státní správy, ale teprve v době, kdy stavba připravována faktickou činností, která se na dotčeném pozemku zjevně projevuje, tj. např. skrývka zeminy. Teprve neoznámením takových činností oprávněné organizaci v dostatečném předstihu před jejich zahájením se stavebník dopustí správního deliktu dle § 35 odst. 2 písm. f) památkového zákona.

Nezáleží přitom na fázi projednávání připravovaného záměru před stavebním úřadem. I ve fázi předcházející vydání pravomocného stavebního povolení totiž mohou v rámci přípravy stavby probíhat na pozemku práce, které sice nepodléhají povolení stavebního úřadu ani mu nemusí být ohlášeny, např. již výše zmíněná skrývka zeminy nebo průzkumné vrty. Na to ostatně památkový zákon pamatuje v poslední větě ustanovení § 22 odst. 2.

V intencích shora naznačeného výkladu je pak nutno vykládat i pojem stavebník jako osobu, která žádá o stavební povolení, případně již na základě pravomocného stavebního povolení stavbu provádí. Pojem stavebník užitý v § 22 odst. 2 památkového zákona tak bude odpovídat pojmu stavebník užívaným stavebním zákonem [§ 2 odst. 2 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění].

Stavební zákon používá pojem "příprava stavby" v § 152, z něhož je zřejmé, že "přípravou stavby" rozumí činnost bezprostředně předcházející zahájení vlastních stavebních prací a nikoli činnost právní přípravy stavby. Teprve ve stavebním řízení je možno stanovit časové rozvržení jednotlivých fází výstavby, v němž by se u stavby v území s archeologickými nálezy mělo počítat i se záchranným archeologickým výzkumem.

## **Rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 5 A 63/97 - 20 z 21. 5. 1999 (C019)**

Tím, kdo „provádí obnovu kulturní památky bez vyžádání závazného stanoviska okresního národního výboru“, resp. orgánu státní památkové péče, ve smyslu ustanovení § 35 odst. 1 písm. e) zákona o státní památkové péči, je tedy nutno rozumět vlastníka kulturní památky, event. zmíněného uživatele, nikoli právnickou osobu (v dané věci žalobce), která toliko na základě soukromoprávního smluvního vztahu provádí pro vlastníka či uživatele kulturní památky vlastní práce v rámci obnovy (obdobně viz pojem stavebník ve stavebním řízení a jeho sankční odpovědnost na rozdíl od smluvního dodavatele stavebních prací - zhotovitele). Není tedy možné za uvedené protiprávní jednání uložit pokutu této právnické osobě („zhotoviteli“).

Jinak by tomu bylo v případě, kdy by vlastník kulturní památky naopak splnil své zákonné povinnosti, vyžádal by si předchozí závazné stanovisko, dodavatele („zhotovitele“) by uvědomil, že věc je kulturní památkou (§ 9 odst. 4 zákona o státní památkové péči) a seznámil by jej se závazným stanoviskem, přičemž zhotovitel by postupoval v rozporu s podmínkami určenými v tomto stanovisku. Rovněž i sankci za znehodnocení či zničení kulturní památky (§ 35 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči) tu lze uložit přímo zhotoviteli - dodavateli, neboť se jedná o sankci za porušení povinnosti uvedené v ustanovení § 9 odst. 3 zákona o státní památkové péči, tedy povinnosti vztahující se nikoli jen na vlastníky či uživatele kulturní památky [ostatně to, že by aplikace ustanovení § 35 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči snad nepřicházela v úvahu, nenamítá ani žalobce)].

## **Rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 7 A 144/94 - 32 z 30. 7. 1996 (C013)**

Ustanovení § 15 zákona o státní památkové péči vypočítává, co se má stát, jestliže vlastník kulturní památky neprovede opatření podle § 10 odst. 1 zákona o státní památkové péči. V takovém případě především vydá správní orgán rozhodnutí o tom, že nezbytná opatření pro zabezpečení kulturní památky (zjevně tedy nikoli opatření jakákoli, byť i podle ustanovení § 10 odst. 1 zákona o státní památkové péči uložená, ale jen pro zabezpečení nezbytná) se provedou na náklad jejího vlastníka.

V případě neplnění opatření podle § 10 odst. 1 zákona o státní památkové péči tedy jde o zvláštní případ správní exekuce (§ 71 a násl. správního řádu z roku 1967), mířící na přímé vynucení uloženého plnění v nezbytném rozsahu. To vylučuje použití obecné úpravy, zejména postupné ukládání pokut (§ 79 odst. 3 správního řádu z roku 1967). Tím spíše nelze uloženou povinnost vynucovat ukládáním pokuty podle ustanovení § 35 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči, tedy tím způsobem, který postihuje jiné porušení právních předpisů.

Okresní úřad jako správní orgán I. stupně a žalovaný nevzali v úvahu, že uložení pokuty není sankcí za nesplnění opatření uložených podle § 10 zákona o státní památkové péči (a nejde tedy o obdobu např. ustanovení § 106 odst. 2, písm. i) stavebního zákona z roku 1976, podle kterého se ukládá pokuta za neprovedení nařízených nezbytných úprav), ale že skutková podstata pro uložení správní sankce je jiná, bez přímé vazby na opatření uložená podle § 10 zákona o státní památkové péče.

Nelze samozřejmě vyloučit, že v konkrétním případě budou splněny podmínky jak pro uložení opatření podle § 10 odst. 1 zákona o státní památkové péči (a případně jeho vynucování postupem podle § 15 zákona o státní památkové péči), tak i pro uložení administrativní sankce podle § 35 a že mohou být splněny současně, i v různé časové souslednosti. To však nic nemění na tom, že jde o dvě odlišná řízení s potřebou odlišných skutkových zjištění v důkazním řízení a že zákonné předpoklady pro vydání obou takových rozhodnutí jsou rovněž odlišné.

## **Rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 117/93 z 16. 9. 1994 (C011)**

Správní sankce byla žalobci uložena podle § 35 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči.

Jak je však z obsahu spisu a zejména z odůvodnění napadeného rozhodnutí zřejmé, byla sankce uložena za to, že žalobce nesplnil opatření jemu uložené pravomocným rozhodnutím, vydaným podle § 10 zákona o státní památkové péči. Byla tedy sankce uložena za něco jiného, než za co zákon její uložení umožňuje. Nejde tu o pochybení formální. Aby bylo možno uložit sankci, je nutno v řízení prokázat, že delikvent nepečoval, neudržoval, užíval neodpovídajícím způsobem, nechránil atd. Žádný takový důkaz relevantním způsobem proveden v řízení nebyl. Tímto důkazem samozřejmě není konstatování, že žalobce nesplnil (popř. nedostatečně splnil) opatření jemu uložená.

# Lhůta pro uložení sankce

## **Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 8 A 28/2012 - 33 z 11. 6. 2015 (D113)**

... rozhodný okamžik pro počátek běhu subjektivní prekluzivní lhůty je odvozen od časového okamžiku kdy správní orgán zjistil porušení zákona. Tímto okamžikem je třeba rozumět okamžik, vědomosti o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který umožní předběžné právní zhodnocení.

... tvrdil žalovaný správní orgán, že počátek běhu subjektivní prekluzivní lhůty, který je odvozen od časového okamžiku, kdy správní orgán zjistil porušení zákona, je den 28. 2. 2011, tj. den, kdy Magistrát rozhodnul o zahájení správního řízení o uložení pokuty za správní delikt podle § 35 odst. 1 písm. e) zákona č. 20/1987 Sb., protože rozhodující je okamžik zahájení správního řízení. Podle výkladu žalovaného by tedy mělo k prekluzi dojít až dne 28. 2. 2012.

Žalobce v podané žalobě namítal, že Magistrát o porušení právní povinnosti podle § 14 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb. se dozvěděl od samotného žalobce dne 1. 11. 2010, a to na základě jeho žádosti o závazné stanovisko Magistrátu ve věci již realizované obnovy kulturní památky, a že tedy jednoletá subjektivní lhůta pro uložení pokuty uplynula již dne 1. 11. 2011.

Ze správního aktu vydaného Magistrátem dne 28. 2. 2011, č. j. ..., a označeného jako zahájení správního řízení o uložení pokuty ..., potom soud ověřil, že správní orgán prvního stupně v něm mj. expresis verbis uvedl:

„O porušení příslušného zákonného ustanovení se Magistrát dozvěděl dne 1. 11. 2010 na základě dodatečné žádosti vlastníka předmětné kulturní památky...“

... je počátek běhu subjektivní prekluzivní lhůty odvozen od časového okamžiku kdy správní orgán zjistil porušení zákona. ... Nelze dovozovat, že by taková informace musela být zvláště kvalifikovaná, musí však mít nezbytnou míru určitosti a věrohodnosti, která zabezpečuje, že řízení nebude zahájeno a vedeno na podkladě informací neověřených, nejasných či zjevně nevěrohodných.

## **Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 8 A 255/2010 – 46 z 6. 12. 2013 (D079)**

… subjektivní lhůta jednoho roku … počíná běžet v okamžiku, kdy je dáno důvodné podezření z porušení zákona, nikoli až dnem, kdy je podezření z porušení zákona prokázáno.

Ústavní soud v nálezu I. ÚS 947/09 dále uvedl, že smyslem uvedené jednoroční prekluzivní subjektivní lhůty je přimět správní orgán k aktivní činnosti - včetně zjišťování a prokazování, kdo je za porušení zákona odpovědný - bezprostředně od okamžiku, kdy se dozví o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který umožní předběžné právní zhodnocení, že došlo k porušení zákona jako takového.

Podle § 37 odst. 2 památkového zákona pokutu lze uložit jen do jednoho roku ode dne, kdy se o porušení povinnosti dozvěděl orgán státní památkové péče, který je příslušný pokutu uložit, nejdéle však do tří let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo. Den, kdy se o porušení povinnosti dozvěděl orgán státní památkové péče, je tedy den 7. 9. 2009. Došlo-li, jak uvádí sám žalovaný, k pravomocnému uložení pokuty až dne 22. 9. 2010, je nesporné, že napadené rozhodnutí bylo vydáno po uplynutí prekluzivní subjektivní lhůty, která uběhla marně dne 7. 9. 2010.

Počátek běhu prekluzivní subjektivní lhůty ve smyslu ustanovení § 37 odst. 2 památkového zákona je dán okamžikem vědomosti o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který umožní předběžné právní zhodnocení, že došlo k porušení zákona jako takového.

## **Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn. 10 A 76/2011 – 28 z 14. 12. 2011 (D073)**

Dále se správní orgán nevypořádal s tvrzením žalobce, které bylo namítáno v odvolání, že je postihován i za jednání, které již z hlediska odpovědnosti za přestupek postihovat nelze, tedy za opravu fasády a výměnu oken v dvorní části nemovitosti, neboť uplynula prekluzivní lhůta jednoho roku, která je stanovena přestupkovým zákonem k projednání přestupku. Jednoroční lhůta pro projednání přestupku má charakter lhůty prekluzivní a po jejím marném uplynutí již nelze přestupek projednat.

Akceptovat nelze argumentaci žalovaného správního orgánu, že po provedeném ústním jednání nedošlo k doplnění důkazního řízení, a tudíž nebyl důvod k postupu podle § 36 odst. 3 správního řádu. Tato povinnost správnímu orgánu přísluší vždy, tato fáze správního řízení je podstatná pro účastníka řízení, neboť je seznámen s tím, že je ukončeno dokazování a případně má prostor pro navržení dalších důkazů, které mohou přispět ke zjištění skutečného stavu věci.

## **Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 25/2012 - 32 z 18. 7. 2012 (B085)**

V případě projednávaného přestupku se v této věci jedná o tzv. trvající delikt. U přestupků tohoto charakteru počíná prekluzivní lhůta v souladu s konstantní judikaturou zdejšího soudu běžet od chvíle, kdy bylo podezřelému ze spáchání přestupku sděleno obvinění. Podle teorie správního trestání, která vychází z teorie trestního práva, je totiž mezníkem, který odděluje trestný čin od dalšího, právě sdělení obvinění podezřelému.

## **Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 26/2011 – 49 z 19. 4. 2012 (B079)**

Podle ustálené judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu musí soudy z úřední povinnosti, tedy i bez příslušné žalobní či stížní námitky, zkoumat, zda v posuzované věci nedošlo k uplynutí prekluzivní lhůty.

Žalobce měl podle správních orgánů v posuzované věci spáchat správní delikt podle § 35 odst. 1 písm. h) zákona o státní památkové péči. Podle § 37 odst. 2 zákona o státní památkové péči lze pokutu za spáchání některého ze správních deliktů podle § 35 zákona o státní památkové péči uložit jen do jednoho roku ode dne, kdy se o porušení povinnosti dozvěděl orgán státní památkové péče, který je příslušný pokutu uložit, nejdéle však do tří let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo. Jedná se o prekluzivní lhůty, po jejichž uplynutí již nelze pokutu za správní delikt uložit.

Pro stanovení počátku subjektivní jednoroční lhůty k uložení pokuty je rozhodující den, kdy se orgán státní památkové péče dozvěděl o porušení povinnosti. … Vědomost o porušení povinnosti je vázána na určité skutečnosti, z nichž plyne důvodné podezření, že k porušení povinnosti došlo. … V tomto okamžiku nemusí být postaveno najisto, že k porušení povinnosti skutečně došlo, neboť definitivní závěr o spáchání správního deliktu lze učinit až po shromáždění veškerých nezbytných podkladů pro rozhodnutí v daném správním řízení.

Z uvedeného tedy vyplývá, že během jednání dne 12. 1. 2009 vyšlo najevo, že žalobce provedl výměnu oken na předmětné budově, která, byť není kulturní památkou, se nachází na území městské památkové zóny. … je tedy zřejmé, že v daném případě nastal počátek běhu jednoroční prekluzivní lhůty k uložení pokuty nejpozději v den konání uvedeného jednání, tj. dne 12. 1. 2009.

Za dané situace tedy nemá Nejvyšší správní soud pochybnosti o tom, že k uplynutí subjektivní jednoroční lhůty pro uložení pokuty podle § 37 odst. 2 zákona o státní památkové péči došlo nejpozději dne 12. 1. 2010. … Vzhledem k tomu, že se žalobce proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně odvolal, nabylo rozhodnutí právní moci až dnem, kdy bylo zástupci žalobce doručeno rozhodnutí o zamítnutí odvolání, tj. dne 1. 2. 2010. … Z tohoto tedy vyplývá závěr, že pokuta za správní delikt byla v daném případě žalobci uložena až po uplynutí zákonem stanovené jednoroční prekluzivní lhůty podle § 37 odst. 2 zákona o státní památkové péči.

## **Usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 95/2011 - 100 z 25. 6. 2013 (B106)**

Správní orgán se dozví o porušení cenových předpisů dnem, kdy soustředí onen okruh poznatků, informací a důkazních prostředků, z nichž lze na spáchání deliktu usoudit. Není rozhodující, zda v tento den již byl zpracován kontrolní protokol, ani zda tyto poznatky byly analyzovány a posouzeny se závěrem, že delikt byl spáchán a kým.

# Adresát pokuty podle § 35 zákona o státní památkové péči

## **Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 5 A 119/2011 – 32 z 29. 5. 2015 (D108)**

Žalobce provedl opravy chodníků nacházejících se na území Pražské památkové rezervace, a to bez závazného stanoviska orgánu památkové péče podle § 14 odst. 2 památkového zákona. Polemika žalobce v žalobě o právním postavení chodníku není podle soudu na místě. Skutečnost, zda chodník má být posouzen jako součást pozemku či jako samostatná věc (stavba), nic nemění na tom, že se v každém případě jedná o věc nemovitou (ani sám žalobce v žalobě nedovozuje možnost posoudit chodník jako věc movitou). Jedná-li se tedy v případě chodníku o věc nemovitou, pak i práce prováděné na chodníku, který se nachází v památkové rezervaci, jsou pracemi na nemovitosti nacházející se v památkové rezervaci dle 14 odst. 2 památkového zákona.

Související poukaz žalobce na ustálený právní názor, podle něhož nelze nepřesná ustanovení zákona vykládat k tíži účastníka, není podle soudu na místě, neboť zákonné ustanovení § 14 odst. 2 památkového zákona, které požaduje vyžádat si předem závazné stanovisko k vyjmenovanému okruhu prací prováděných na nemovitosti nacházející se v památkové rezervaci, nelze považovat za nejasné.

Jako nedůvodnou soud posoudil rovněž žalobní námitku, že pokuta neměla být uložena žalobci, který není vlastníkem ani uživatelem chodníků, ... Do správního spisu je založena zřizovací listina příspěvkové organizace... Podle čl. II. zřizovací listiny je hlavním účelem ... správa, údržba a opravy pozemních komunikací...

Je tedy zřejmé, že žalobce pro vlastníka ... zajišťuje mimo jiné i správu pozemních komunikací, ... Jestliže ust. § 14 odst. 2 památkového zákona stanoví, že vyžádat si předem závazné stanovisko je povinen vlastník (správce, uživatel) nemovitosti nacházející se v památkové rezervaci, pak žalobce jakožto správce předmětných chodníků spadá pod okruh subjektů této povinnosti.

... provedené práce spočívaly (jak uvedl žalovaný v napadeném rozhodnutí a žalobce to nezpochybnil) v předláždění mnoha desítek, resp. cca 150 metrů chodníku nacházejícího se v Pražské památkové rezervaci, což za drobnější úpravu považovat nelze. Rozsah provedených prací lze dovodit i z fotodokumentace založené do správního spisu. Podle soudu nelze mít za to, že žalobce prováděl toliko drobné práce, nic nesvědčí ani pro tvrzení žalobce, že šlo o havarijní stav. ... Důvody, o které žalobce opírá své dotčení ve svých právech tak podle soudu nenastaly.

Okruh prací, k nimž je nutné předem vyžádat závazné stanovisko, je stanoven v § 14 odst. 2 památkového zákona.

Žalobce však nikterak konkrétněji nedovozuje, že jím provedené práce nelze pod uvedený výčet podřadit; v tomto směru žaloba postrádá bližší argumentaci, s níž by se soud byl povinen vypořádat.

Podmínkou pro postup dle cit. ust. /míněn § 78 odst. 2 s.ř.s./ tedy je, že trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši. Žalobce však proti samotné výši uložené pokuty nikterak nebrojil, zjevnou nepřiměřenost pokuty v žalobě nenamítal a s ohledem na to, že pokuta ve výši 10 000,- Kč byla uložena při samé dolní hranici sazby (za správní delikt dle § 35 odst. 1 písm. h/ památkového zákona lze uložit pokutu až do výše 2 000 000,- Kč) její zjevnou nepřiměřenost podle soudu ani dovodit nelze. Skutečnosti, na jejichž základě žalobce žádal o upuštění od uložené pokuty, nejsou z hlediska ust. § 78 odst. 2 s.ř.s. relevantní.

## **Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 253/2014 – 40 z 5. 2. 2015 (B128)**

Již z nadpisu § 35 zákona o státní památkové péči „Pokuty právnickým osobám a fyzickým osobám při výkonu podnikání“ je zřejmé, že se vztahuje obecně na všechny právnické osoby bez rozdílu a nezávisle na tom, zda podnikají či nikoliv, a v případě fyzických osob jen na ty, které jsou oprávněné k podnikání. Toliko u fyzické osoby – podnikatelky je totiž třeba rozlišovat, zda se správního deliktu dopustila při výkonu svého podnikání, anebo zda jednala jako kterákoliv jiná nepodnikající fyzická osoba, která podle těchto ustanovení postižitelná není. ... Proto i návětí odstavce 2 § 35 zákona o státní památkové péči obsahuje podmínku, že fyzické osobě oprávněné k podnikání lze uložit pokutu jen, pokud se správního deliktu dopustila při výkonu svého podnikání; u právnických osob takové rozlišování postrádá smysl, neboť veškerá jejich činnost, jsou-li podnikatelem, je podřaditelná pod výkon podnikání. Státní podnik, kterým je stěžovatel, nepochybně podnikatelem je, jak už sám název jeho formy napovídá. Státní podnik se zapisuje do obchodního rejstříku, a je proto podnikatelem ve smyslu § 421 odst. 1 občanského zákoníku, ve spojení s § 42 písm. c) zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob, a § 2 odst. 1 a § 5 odst. 1 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

## **Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 65/2013 – 34 z 15. 10. 2013 (B107)**

Správní orgán … uvedl, že byť se jedná o společenství vlastníků bytových jednotek, nevylučuje tato skutečnost uložení pokuty. Správní orgán I. stupně nicméně zohlednil, že nejde o subjekt podnikatelského typu, jemuž by uložil pokutu výrazně vyšší.

Odpovědnost za rychlý průběh správního řízení je plně na bedrech správních orgánů a není žádného důvodu, aby správní soudy přihlížely ke skutečnosti, že po zrušení správního řízení již nebude možné ve správním řízení pokračovat z důvodu prekluze.

## **Rozsudek Krajského soudu v Plzni sp. zn. 57 Ca 50/2009 – 99 z 22. 12. 2010 (D046)**

Žalobce se dopustil správního deliktu podle § 35 odst. 1 písm. e) památkového zákona při výkonu svého podnikání. Nelze pominout ani to, že žalobce tuto skutečnost v průběhu správního řízení nijak nerozporoval. Ve vyjádření ze dne 4. 2. 2009 žalobce uvedl, že „dům na náměstí č. p. 65 jsem koupil v roce 1994 za účelem podnikání". V řízení o žalobě žalobce v přehledu svého majetku, který přiložil k návrhu na přiznání odkladného účinku, uvedl, „dům na náměstí je vložen v majetku v podnikání“. Ve stejné listině žalobce uvedl, že mezi jeho dluhy patří „úvěr v bance na rekonstrukci domu na náměstí Míru. 65 v D. 2 700 000 Kč splatný 20. 4. 2021 a 1 200 000 Kč splatný 20. 9. 2016.“ Ze smluv o úvěru s Československou obchodní bankou a. s., které žalobce doložil k prokázání výše svých dluhů, vyplývá, že žalobce je uzavřel jako podnikatel, když byl v záhlaví smluv označen svým IČ. Za této situace je nutné dospět ke stejnému závěru, ke kterému dospěly správní orgány, a to, že prováděl opravu kulturní památky při výkonu svého podnikání.

Vzhledem k tomu, že žalobce při výkonu svého podnikání prováděl obnovu kulturní památky bez závazného stanoviska obecního úřadu obce s rozšířenou působností a zároveň nedodržoval podmínky určené v závazném stanovisku, bylo nezbytné jeho jednání kvalifikovat jako správní delikt podle § 35 odst. 1 písm. e) památkového zákona, nikoli jako přestupek podle 39 odst. 1 písm. e) téhož zákona. Jednání žalobce nebylo přestupkem, a proto nebylo možné v dané věci aplikovat § 40 památkového zákona ani § 12 odst. 1 zákona o přestupcích či jiná ustanovení zákona o přestupcích.

Z prvoinstančního rozhodnutí je zcela zřejmé, jaký byl kulturně politický význam kulturní památky, po jaké časové období podle názoru správního orgánu obnova památky probíhala, k jakým zásahům do památky došlo, jaké z těchto zásahů a jak ji poškodily, jaké zásahy jsou vratné a jaké nevratné, v čem spočívá celkové znehodnocení kulturní památky, k jakým přitěžujícím a polehčujícím okolnostem správní orgán přihlédl a proč byla sankce uložena právě ve výši 1 000 000 Kč. Je tudíž naprosto nedůvodná obecně formulovaná námitka žalobce, že kritéria uvedená v § 36 památkového zákona nebyla hodnocena.

Přestože se správní orgány nastíněným kritériem nezabývaly, dílem jistě z toho důvodu, že rozhodnutí Nejvyššího správního soudu bylo vydáno teprve dne 20. 4. 2010, nepovažoval soud toto pochybení za pochybení, které by mělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Učinil tak proto, že žalobce netvrdil skutečnosti, které by odůvodňovaly aplikovatelnost závěrů uvedených v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Žalobce totiž v žalobě netvrdil, že by výše pokuty pro něho byla likvidační, tvrdil pouze, že by pro něho byla „téměř likvidační“. Žalobce navíc v přehledu svého majetku, který přiložil k návrhu na přiznání odkladného účinku, uvedl, že má zásoby v hodnotě 2 500 000 Kč, krom předmětného domu rodinný dům č. p. 450 na Týnském předměstí v hodnotě 2 700 000 Kč, motorové vozidlo Ford v hodnotě 200 000 Kč, dále uvedl, že má příjmy z podnikání, ze kterých hradí splátky úvěrů ve výši cca. 30 000 Kč měsíčně a dále z nich nakupuje zboží. S ohledem na majetkové poměry žalobce, zejména když uložená výše sankce nedosahuje ani jedné poloviny hodnoty zásob žalobce, nelze hovořit o tom, že by sankce byla pro žalobce či jeho podnikání likvidační.

Zjištěný skutkový stav rozhodně neodpovídá tomu, že by se žalobce snažil zachránit kulturní památku. Kulturní památka byla jednáním žalobce znehodnocena způsobem uvedeným ve správních rozhodnutích. Žalobce svým vyjádřením toliko dokládá, že se o své vůli rozhodl nerespektovat podmínky závazného stanoviska a zcela bez vydání stanoviska k dalším zamýšleným úpravám přistoupil k zásahům do kulturní památky, ačkoli věděl, že jedná jak v rozporu s památkovým zákonem tak závazným stanoviskem. Takové jednání je nutné považovat za nejhrubší formu porušení zákonných povinností, které žalobci přitěžuje, nikoli polehčuje.

# Nepříslušnost orgánu státní památkové péče k projednání přestupků příslušníků bezpečnostních sborů

## **Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 36/2010 – 44 z 19. 5. 2010 (B059)**

Podle § 78 odst. 1 správního řádu se nicotnost „zjišťuje a prohlašuje z moci úřední, a to kdykoliv.“ Nicotnost správního rozhodnutí totiž označuje stav, kdy správní akt vydaný správním orgánem není v důsledku určité závažné vady vůbec správním aktem, ale je paaktem, který není způsobilý vyvolat žádné právní následky. Nulitní (tj. nicotný) správní akt nikoho právně nezavazuje. Nicotnost nemůže být zhojena ani uplynutím času, na rozdíl od nezákonnosti či věcné nesprávnosti.

Podle judikatury Nejvyššího správního soudu je typickým důvodem nicotnosti rozhodnutí absolutní nedostatek věcné příslušnosti na straně správního orgánu, který jej vydal. V nyní posuzovaném případě je zjevné, že primární rozhodnutí, tj. výše specifikované rozhodnutí městského úřadu, bylo vydáno absolutně věcně nepříslušným správním orgánem. Žalobce byl v době rozhodování městského úřadu i v době spáchání posuzovaného jednání příslušníkem Hasičského záchranného sboru České republiky. Podle § 10 odst. 1 zákona o přestupcích se jednání, které má znaky přestupku a jehož se dopustili příslušníci bezpečnostních sborů, projedná podle zvláštních zákonů. Takovým zvláštním zákonem je v daném případě zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Předmětné jednání žalobce tak vůbec nemělo být posuzováno městským úřadem v rámci řízení podle zákona o přestupcích, ale příslušným služebním funkcionářem v řízení podle § 186 a násl. zákona č. 361/2003 Sb.

Již v Protokolu o nehodě v silničním provozu ze dne 7. 9. 2008, který je součástí správního spisu, je totiž uvedeno, že od přítomných zasahujících hasičů bylo zjištěno, že účastník dopravní nehody (tj. žalobce), je jejich nadřízený, má hodnost plukovník a je ředitelem územního odboru X.

Podle § 10 odst. 2 zákona o přestupcích se přitom jednání, které má znaky přestupku, jehož se dopustil příslušník bezpečnostního sboru, projedná jako přestupek, pokud jeho pachatel přestal být osobou uvedenou v odstavci 1 citovaného ustanovení (tedy příslušníkem bezpečnostního sboru).

# Překážka věci pravomocně rozhodnuté

## **Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 73/2010 – 71 z 11. 3. 2011 (B071)**

Nejvyšší správní soud se na rozdíl od krajského soudu nedomnívá, že mezi jednotlivými důvody pro zastavení řízení nelze činit rozdílů. V případě zastavení řízení dle § 76 přestupkového zákona lze hovořit o dvou typech rozhodnutí. Existují případy, kdy zásah do materiálně právní sféry účastníka řízení prostřednictvím „procesního“ rozhodnutí o zastavení řízení může nastat, avšak je málo zřetelný, na rozdíl od případů, kdy je souvislost s meritem věci tak těsná, že procesní rozhodnutí představuje spíše rozhodnutí o hmotném právu. Jednotlivé typy rozhodnutí nelze samozřejmě zaměňovat, ale na druhou stranu nelze ani neodlišit od sebe rozhodnutí o hmotném právu samotném od rozhodnutí, kterým se do hmotného práva nezasahuje. Jak již uvedl Nejvyšší správní soud výše, nikdo nemůže být postižen za tentýž skutek, pokud ohledně něho existuje pravomocné rozhodnutí. Rozhodnutí v § 76 uvedená pod písm. a), b), c) a j) dle názoru zdejšího soudu představují rozhodnutí ve věci samé. tj. rozhodnutí, kterými bylo rozhodnuto o věci samé. Jakkoli ve výrocích těchto rozhodnutí není zpravidla explicitně vyjádřeno, zda došlo ke spáchání přestupku, popř. kdo jej spáchal, za jakých okolností k němu došlo a jakou sankci je třeba pachateli přestupku za jeho protiprávní jednání uložit, je třeba je za meritorní rozhodnutí považovat. V těchto případech je jejich výrok (byť implicitním) de facto výrokem o vině, přesněji řečeno výrokem, z něhož plyne, že se např. skutek vůbec nestal, nebo že jej nespáchal obviněný či vina obviněného nebyla v přestupkovém řízení shledána. Z účelu a smyslu těchto důvodů zastavení řízení lze dovodit, že se jedná se o rozhodnutí ve věci samé. Lze tak usuzovat i z toho, že pouze tato rozhodnutí cit. pod písm. a), b), c) a j) se účastníkům oznamují a lze se proti nim odvolat. Z uvedeného pak vyplývá, že těmito rozhodnutími se zasahuje do hmotných práv účastníků řízení a tato rozhodnutí představují překážku věci pravomocně rozhodnuté.

Účelem resp. důvodem zastavení řízení dle ust. § 76 odst. 1) zákona o přestupcích je tedy toliko předpoklad, že protiprávní jednání by mohlo naplňovat znaky vyšší společenské nebezpečnosti postižitelné dle norem práva trestního. Správní orgán však v tomto případě, kdy zastavuje řízení z důvodu, že postoupil věc státnímu zastupitelství nebo orgánu policie, nerozhoduje meritorně o skutku jako přestupku a případné sankci, neposuzuje protiprávnost jednání z hlediska hmotného práva, nýbrž se jeho rozhodnutí zakládá výlučně na aplikaci norem procesních. V tomto případě přestupkové řízení nekončí rozhodnutím o tom, že byl, resp. nebyl spáchán přestupek a kdo jej spáchal, nedochází jím k posouzení viny obviněného z přestupku ani k uložení případné sankce. … Pokud by rozhodnutí o zastavení řízení dle § 76 odst. 1 písm. l) zákona o přestupcích představovalo překážku věci pravomocně rozhodnuté, zcela by se tím míjel účel nejen správního trestání, nýbrž i celospolečenský zájem na trestání protiprávního jednání jako takového.

# Dokazování

## **Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn. 10 A 74/2015 - 80 z 20. 4. 2016 (D135)**

Z obsahu rozhodnutí je zřejmé, že žalobkyně byla o hodnotách objektu informována a byť provádění prací na stavbě nebyla fyzicky přítomna, o rozsahu prováděných prací věděla. … Žalobkyni bylo před vydáním rozhodnutí umožněno seznámit se s podklady pro jeho vydání, kdy nebyly vzneseny výhrady k nedostatečně zjištěnému stavu věci, ani nebyly navrženy žádné důkazy, kterými by měl být skutkový stav doplňován.

Z písemností, které jsou založeny ve spise, je navíc zřejmé, že při stavebním dohledu, který byl prováděn, nebylo těmto orgánům umožněno na stavbu vstoupit, byl jim odepřen přístup se sdělením, že je tomu tak na základě výslovné dispozice žalobkyně. Je-li správním orgánům vytýkáno, že dostatečně nezjistily skutkový stav věci tak, aby o něm nebyly pochybnosti, je třeba poukázat na povinnost součinnosti účastníka řízení se správními orgány, což ze strany žalobkyně naplněno nebylo. … Argumenty, že se o rozsahu prací dozvěděla ex post, či že jako vlastník vystupuje pouze formálně a stavbu nerealizuje, ani že po ní nelze požadovat, aby stavbu prováděla sama, nejsou pro posouzení konkrétního přestupkového jednání právně relevantní. Takové požadavky navíc nebyly na žalobkyni vzneseny a ani nikterak nekorespondují s okolnostmi, které jsou rozhodné pro naplnění skutkové podstaty přestupku uvedeného v § 39 odst. 1 písm. e) zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči ve znění pozdějších předpisů.

Ochrana kulturního bohatství, zejména kulturních památek je jedním z legitimních cílů zásahu do práva vlastníka užívat svůj majetek. Ochrana kulturních památek je povinností státu a současně také veřejným zájmem (veřejný statek) či legitimním cílem omezení subjektivních práv. … Žalobkyně měla možnost navrhovat provedení důkazů, což však ani při seznámení se s podklady pro rozhodnutí nevyužila, a tudíž nelze následně v žalobě rozporovat zjištěný skutkový stav vysvětlením pohnutek a okolností, které vedly k tomu, že došlo k výměně krovu za nový krov v rozporu s původně vydaným stanoviskem a bez nového aktuelního závazného stanoviska. Vlastníku stavby nepřísluší posuzovat bez dalšího, jakým způsobem bude obnova kulturní památky provedena.

Jednak je třeba poukázat na rozpor v tvrzení žalobkyně, kdy na jedné straně uváděla, že o provedených pracích nevěděla, dozvěděla se o nich až ex post a jako vlastník vystupovala pouze formálně, přičemž na druhou stranu tvrdí, že realizací nové krovové konstrukce byl odvracen stav ohrožení. Pro věc pak není podstatné, kdy se o rozsahu provedených prací dozvěděla, tato argumentace ji nevyviňuje, naopak dokládá, že se svých povinností nezhostila s náležitou péčí a obezřetností.

Byl připomenut i smysl a účel památkové ochrany v zachování historicky cenných a jiných strukturních nebo funkčních prvků, kdy bylo vzato v úvahu, že po prokázání nových skutečností týkajících se především stavu krovu a nadezdívky nad stropem nad prvním pozemním podlaží měla žalobkyně dostatek času a příležitostí projednat záměr rekonstrukce památky s orgány státní památkové péče. … V důsledku nesplnění této povinnosti došlo k likvidaci původních prvků stavby, což zapříčinilo nevratné destruktivní zásahy a objekt přišel o velmi cenné konstrukce dokládající historický vývoj objektu.

Dále byly zohledněny náklady na provoz v domácnosti a bylo vzato v úvahu, že žalobkyně nežije ve své domácnosti sama. … V měsíčních nákladech na chod domácnosti shledal žalovaný položky, které hodnotil, že nejsou pro chod domácnosti nezbytné, které vyjmenoval. Dospěl k závěru, že výše sankce není likvidační, k čemuž také přispívá i fakt, že tím, že žalobkyně provedla obnovu kulturní památky bez závazného stanoviska, dosáhla úspor a realizace stavebních prací byla i časově zkrácena, což má za následek, že výrazně ušetřila i do budoucna na případné údržbě, neboť zachování autentických historických materiálů konstrukcí či povrchů je pro údržbu nepochybně náročnější. Žalovaný … zdůraznil i význam kulturní památky z hlediska faktu, že je zapsána na seznam světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO. … Práce realizované bez závazného stanoviska nejsou nezanedbatelného rozsahu. Protizákonným postupem byla správnímu orgánu odňata možnost posoudit adekvátnost k odstraňování konstrukcí a vyjádřit se i adekvátnímu řešení s ohledem na maximální možnou ochranu památkových hodnot objektu.

S tímto hodnocením, které bylo v obou rozhodnutích správních orgánů uvedeno, jednak k výši uložené pokuty a jednak k námitce likvidačnosti pokuty, se soud ztotožnil. … pokuta byla uložena na spodní hranici zákonné sazby, a tudíž svým účelem naplňuje preventivní i represivní smysl. Nemůže být sporu o tom, že zasáhne do majetkové sféry žalobkyně. Tato však její likvidační důsledek neprokázala. Následky, které se projevují v ekonomické sféře žalobkyně, jsou již ze samotného charakteru této sankce předpokládány a pro žalobkyni by měly být ponaučením, Určená pokuta proto nebyla krajským soudem shledána ani nepřiměřenou, ani likvidační.

## **Rozsudek Krajského soudu v Praze sp. zn. 51 A 21/2013 - 46 z 9. 11. 2015 (D126)**

V oznámení bylo uvedeno, čeho se měl žalobce dopustit a rovněž to, že mu může být uložena pokuta podle ustanovení § 39 odst. 1 písm. g) památkového zákona. … Soud má tedy za to, že z oznámení jako celku, především z odkazu na citované ustanovení památkového zákona je zcela zřejmé, že řízení, jež bylo se žalobcem zahajováno, je řízením přestupkovým.

Žalobce dále namítl, že správní orgán prvního stupně prováděl dokazování až po ústním jednání, čímž odepřel žalobci možnost reagovat na důkazy při ústním jednání. Tato námitka je důvodná. V projednávané věci je nesporné, že na ústním jednání dne 14. 12. 2012 nebyly předloženy správním orgánem prvního stupně žádné důkazy, které byly získány až následně. … Provedl-li tedy některé důkazy mimo ústní jednání s odkazem na § 51 odst. 2 správního řádu, aplikoval na řízení právní normu, která na přestupkové řízení nedopadá, neboť úprava přestupkového řízení je lex specialis k obecné úpravě správního řízení podle správního řádu.

Žalobce dále namítl porušení zásady nemo tenetur. I této námitce soud přisvědčil. V projednávané věci je nesporné, že žalobce byl vyzván k předložení několika listin a zároveň mu bylo sděleno, že v případě neuposlechnutí mu může být uložena pořádková pokuta. Tento postup správního orgánu prvního stupně pokládá soud za vůbec nejzásadnější vadu celého řízení, jelikož se jedná o zcela evidentní porušení ústavněprávní zásady (vyjádřené rovněž v ustanovení § 73 zákona o přestupcích) nemo tenetur, podle které není obviněný povinen poskytovat součinnost při svém usvědčení.

Žalovaný důvodnost této námitky ostatně ve svém vyjádření k žalobě sám uznal, když připustil, že právní zástupce žalobce se z jednání řádně omluvil, přičemž o důvodnosti této omluvy soud ani účastníci nepochybují. Postup žalovaného, který ústní jednání přesto provedl, pak nelze hodnotit jinak, než jako další zásah do žalobcova práva na spravedlivý proces.

## **Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 129/2011 - 113 z 13. 3. 2012 (B076)**

V daném případě je sice zřejmé, že všechny namítané okolnosti stěžovatel dříve uplatnit mohl, nicméně v přestupkovém řízení není obviněný z přestupku vázán povinností uplatnit námitky či důkazy v určitém stádiu řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č.j. 1 As 96/2008 - 115, publ. pod č. 1856/2009 Sb. NSS), nýbrž v případě pozdě uplatněných námitek či důkazů je třeba jejich pozdní uplatnění vážit především z hlediska jejich důvěryhodnosti. Zdejší soud k tomu pak navíc upozorňuje na svou stálou judikaturu, z níž plyne, že při rozporech ve výpovědích policistů a osoby podezřelé ze spáchání přestupku je významným kritériem pro posouzení věrohodnosti výpovědi skutečnost, zda osoba podezřelá ze spáchání přestupku líčí po celou dobu řízení děj konstantně a bezrozporně (viz např. rozsudek ze dne 21. 9. 2011, č.j. 2 As 52/2011 - 47, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), jakož i další judikatura tam uvedená). V daném případě tomu tak ani zdaleka nebylo, neboť skutečnost, že stěžovatel uvedené vozidlo neřídil, prvně namítá až v podaném odvolání a teprve v jeho doplnění pak prvně uvádí, kdo vozidlo dle jeho verze skutkového děje řídil. Zcela přirozenou reakcí osoby vyzvané ke zkoušce na alkohol, která by skutečně vozidlo neřídila, je však uvést tento fakt ihned.

## **Rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 22 A 21/2012 – 28 z 9. 10. 2012 (D063)**

Dle ust. § 3 zákona o přestupcích k odpovědnosti za přestupek postačí zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění. Dle ust. § 4 odst. 1 písm. b) se za zavinění z nedbalosti považuje i nedbalost nevědomá, tzn. že pachatel nevěděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ač to vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům vědět měl a mohl.

Pro naplnění subjektivní stránky daného přestupku je tedy postačující, že se pachatel výměnou původních dřevěných oken za okna plastová dopustil přestupku dle ust. § 39 odst. 1 písm. e) zákona o státní památkové péči z nevědomé nedbalosti. Není rozhodné, zda skutečně žalobci věděli, že předmětná nemovitost je kulturní památkou, důležité je, že o tom vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům vědět měli a mohli.

Ačkoli žalobci tvrdí, že jim nebylo předchozím vlastníkem sděleno, že by nemovitost měla být kulturní památkou, soud konstatuje, že dle ust. § 9 odst. 4 zákona o státní památkové péči je vlastník, který převádí památku na jiného, povinen uvědomit nového nabyvatele o tom, že věc je kulturní památkou. Vymáhání splnění této povinnosti je však otázkou občanskoprávního charakteru mezi původním a novým vlastníkem a není tak předmětem tohoto řízení prokazovat, zda k uvědomění žalobců skutečně došlo.

O tom, že předmětná nemovitost je kulturní památkou se žalobci mohli a měli dozvědět najisto ze závazného stanoviska k přístavbě výtahové šachty č.j. xxx/xxx/xx/xxx/xx ze dne xx. xx. 2007. Není rozhodné, že komunikaci se správním orgánem zajišťovali žalobci prostřednictvím zmocněnce, protože podle ust. § 34 odst. 1 správního řádu zástupce v řízení vystupuje jménem zastoupeného a z úkonů zástupce vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému.

Soud dodává, že v dané situaci není rozhodné, že ve výpisu z katastru nemovitostí se neobjevuje informace o tom, že by průčelí domu bylo kulturní památkou, jelikož absence tohoto údaje nemá vliv na skutečnost, zda objekt je či není kulturní památkou.

## **Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn. 10 A 76/2011 – 28 z 14. 12. 2011 (D073)**

Dále se správní orgán nevypořádal s tvrzením žalobce, které bylo namítáno v odvolání, že je postihován i za jednání, které již z hlediska odpovědnosti za přestupek postihovat nelze, tedy za opravu fasády a výměnu oken v dvorní části nemovitosti, neboť uplynula prekluzivní lhůta jednoho roku, která je stanovena přestupkovým zákonem k projednání přestupku. Jednoroční lhůta pro projednání přestupku má charakter lhůty prekluzivní a po jejím marném uplynutí již nelze přestupek projednat.

Akceptovat nelze argumentaci žalovaného správního orgánu, že po provedeném ústním jednání nedošlo k doplnění důkazního řízení, a tudíž nebyl důvod k postupu podle § 36 odst. 3 správního řádu. Tato povinnost správnímu orgánu přísluší vždy, tato fáze správního řízení je podstatná pro účastníka řízení, neboť je seznámen s tím, že je ukončeno dokazování a případně má prostor pro navržení dalších důkazů, které mohou přispět ke zjištění skutečného stavu věci.

## **Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 70/2010 – 63 z 17. 6. 2011 (B063)**

Podle § 74 odst. 1 zákona o přestupcích platí, že o přestupku koná správní orgán v prvním stupni ústní jednání. V nepřítomnosti obviněného z přestupku lze věc projednat jen tehdy, jestliže odmítne, ač byl řádně předvolán, se k projednání dostavit nebo se nedostaví bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu.

Zákon o přestupcích tedy koncipuje přestupkové řízení v prvním stupni jako řízení s ústním jednáním, za přítomnosti obviněného z přestupku. Ústním projednáním přestupku před správním orgánem I. stupně, za účasti řádně předvolaného obviněného, je tedy sledována a také garantována jistota spolehlivého zjištění skutkového stavu věci a prokázání viny či neviny, jako součásti práva na spravedlivý proces. Z citovaného ustanovení tedy plyne, že správní orgán je v prvé řadě povinen přestupek projednat (a to včetně provádění dokazování) v přítomnosti obviněného z přestupku; v jeho nepřítomnosti tak může učinit jedině a pouze, odmítne-li obviněný, ač byl řádně předvolán, se k projednání dostavit nebo se nedostaví bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu.

Všichni svědci byli vyslechnuti mimo ústní jednání a v nepřítomnosti žalobce. To zakládá těžkou vadu řízení před správním orgánem prvého stupně, která způsobila nezákonnost jeho rozhodnutí, neboť žádný z použitých důkazů nebyl pořízen zákonným způsobem a jsou tedy nepoužitelné per se. Stěžovatel pak pochybení správního orgánu prvého stupně nenapravil a jeho protizákonný postup fakticky aproboval. Takovým postupem však došlo k významnému zásahu do pravidel spravedlivého procesu a k omezení práva žalobce na obhajobu. Stěžovatel má jistě pravdu v tom, že ne každé porušení procesních předpisů bude mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé a je třeba vždy posuzovat podmínky konkrétního případu. Nicméně v nyní projednávané věci je procesní pochybení správních orgánů natolik markantní a závažné, že způsobuje nezákonnost obou správních rozhodnutí bez dalšího, a to především proto, že zcela vyloučilo žalobce z uplatňování jeho procesních práv, která jsou mu garantována právním řádem. Za podstatné porušení ustanovení o řízení je nutno vždy považovat situaci, kdy byl ve správním řízení porušen podstatný soubor procesních práv účastníka řízení, v důsledku čehož řádný proces fakticky absentoval.

Argumentaci stěžovatele, že zmiňovaný procesní deficit byl napraven tím, že na ústním jednání, které se konalo v nepřítomnosti žalobce, byly přečteny protokoly o svědeckých výpovědích a tyto důkazy byly tedy provedeny ve formě listinné, je nutno odmítnout, neboť se stále jednalo o čtení protokolů o nezákonně pořízených výsleších svědků. Jestliže dále stěžovatel poukazuje na fakt, že žalobce byl před vydáním rozhodnutí správního orgánu prvého stupně seznámen podle § 36 odst. 3 správního řádu s podklady rozhodnutí (tj. i s protokoly o výsleších svědků) a měl možnost se k nim vyjádřit, navrhnout doplnění dokazování i opakovaní svědeckých výslechů a pokud jejich opakování nenavrhl, pak svá procesní práva nerealizoval, je třeba konstatovat, že jeho úvaha je opět mylná.

Ustanovení § 51 odst. 1 správního řádu stanoví, že k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Vzhledem k tomu, že bylo konstatováno, že svědecké výslechy byly provedeny v rozporu s § 74 odst. 1 zákona o přestupcích, vyplývá z dikce § 51 odst. 1 správního řádu nepoužitelnost těchto důkazů jako podkladů rozhodnutí, a to právě pro jejich provedení v rozporu se zákonem.

## **Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 7 A 179/2010 - 43 z 9. 1. 2013 (D065)**

Provádět výslech svědků k objasnění skutečnosti, která je pro rozhodnutí ve věci irelevantní, je z důvodů výše uvedených (žalobce se nemohl zprostit odpovědnosti odkazem na smluvní ujednání, tedy tato skutečnost nebyla rozhodná pro zjištění, zda byla naplněna skutková podstata předmětného správního deliktu žalobcem), nadbytečné, v rozporu se zásadou procesní ekonomie (§ 6 odst. 1 a 2 správního řádu) a vedlo by toliko k neadekvátnímu prodlužování správního řízení.

## **Rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 139/94 z 25. 2. 1997 (C012)**

Pokuta byla zřejmě ukládána za "znehodnocení" památky. Důkazy pro takové zjištění jsou však rozporné a s těmito rozpory se žalovaný nevypořádal. Na jedné straně stojí tvrzení Státního ústavu památkové péče o „trvalém poškození“, o „krajně nevhodné barvě“, „svévolné akci“, „laickém způsobu“ provedení a „znehodnocení“ památkového objektu. Na straně druhé okresní konzervátor K. již ve svém rozsáhlém vyjádření z 27. 10. 1993 uvedl, že barevné řešení není sice ideální, nicméně nedošlo ke „zničení fasády“, naproti tomu jmenovanému připadalo ostré a tvrdé barevné ladění úprav 2. a 3. poschodí, ke kterému naopak připomínky nebyly. Celkově je celá budova „působivá“, lépe se uplatňuje v uličním obrazu a v kontextu s okolní architekturou. Konzervátor zdůrazňuje, že při podobných hodnoceních převažuje subjektivní vjem. To znovu zdůraznil na jednání 15. 12. 1993, kdy navíc jednoznačně uvedl, že jako soudní znalec (jímž současně je) stojí za tím, že k žádnému trvalému poškození objektu nedošlo a že je ochoten to potvrdit i při soudním řízení. Poukázal také na to, že „neodbornost zdejšího ústavu je dána neodborností dr. H“. Správní orgán sice zmínil tento důkaz, nijak se jím však nezabýval, nehodnotil jej a vzniklý rozpor vyřešil tím, že se bez jakéhokoli zdůvodnění přiklonil ke stanoviskům organizací památkové péče.

Je zapotřebí přisvědčit tomu, že si žalovaný neopatřil všechny důkazy, jimiž by skutkový stav byl přesně a úplně zjištěn *[*(§ 32 odst. 1 správního řádu*); dnes podle § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění, předpokládá zjištění stavu, o kterém nejsou důvodné pochybnosti]*; shora zmíněný jednoznačný rozpor v otázce pro rozhodnutí naprosto klíčové není možno pominout. V podobných případech je povinností správního úřadu, plynoucí z ustanovení § 3 odst. 3 a 4, § 32 odst. 1 a § 46 správního řádu *[dnes jde o ustanovení § 2 odst. 4, § 3, § 5, § 6 odst. 1, § 52, § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění]* opatřit - je-li reálně možný - další důkaz, jímž bude vzniklý rozpor odstraněn. V posuzované věci se zejména nabízela možnost důkazu znaleckým posudkem *[*(§ 36 správního řádu) *dnes § 56 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění]*, provedeným osobou na věci nijak nezainteresovanou.

Teprve po vyčerpání možnosti provést dokazování k odstranění existujících rozporů může správní orgán přistoupit k hodnocení důkazů *[*(§ 34 odst. 5 správního řádu) *dnes zejména ustanovení § 54 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění]*. Jestliže se však ani úplným dokazováním nepodaří odstranit rozpory mezi důkazy, je naprosto nezbytné, aby správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí vyložil, v čem rozpor spočíval, co bylo učiněno pro jeho odstranění, proč se to nepodařilo a ke kterým důkazům se nakonec při svém hodnocení správní orgán přichýlil a které důkazy odmítl (jinak řečeno, proč vyšel z jedněch skutkových zjištění a nikoli ze zjištění protichůdných).

Pokud tak správní orgán nepostupoval, přiklonil se bez jakéhokoli zdůvodnění ke skupině důkazů, které podporují verzi o tom, že žalobce spáchal správní delikt [§ 35 odst. 1, písm. c) zákona o státní památkové péči: „poškození“, „znehodnocení“, „zničení“] a pominul důkazy, z nichž vyvěrá opak, vykročil tím ze zákonných mezí, které mu zákon vytyčuje pro hodnocení důkazů, a proto je jeho rozhodnutí pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné. Proto také soud napadené rozhodnutí zrušil.

## **Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem sp. zn. 59 Ca 59/2002 – 35 z 24. 9. 2002 (D009)**

V řízení tak bylo zjištěno, že kostel sv. Václava jako kulturní památka byl předmětnou přístavbou k sakristii významně poškozen, žalobkyně jako vlastník kulturní památky porušila svou zákonnou povinnost chránit kulturní památku před tímto poškozením, které bylo způsobeno jednáním F. K., jež přístavbu realizoval. Správní orgány neporušily zákon, pokud pokutu za porušení povinnosti vlastníka kulturní památky dle § 9 odst. 1 zákona o státní památkové péči uložily žalobkyni, neboť právě ona je vlastníkem kulturní památky a bylo její povinností tuto památku chránit před poškozením a znehodnocením. Prohlášení F. K. o tom, že přístavbu realizoval a financoval jako soukromá fyzická osoba, nemůže žalobkyni jako vlastníka kulturní památky zbavit odpovědnosti za porušení povinnosti dle § 9 odst. 1 zákona o státní památkové péči.

Soud nad rámec právního zdůvodnění k námitkám žalobkyně, týkajících se přednosti záchrany chátrajícího kostela sv. Václava pro potřeby farníků a dalších generací a prospěšnosti přístavby k sakristii kostela, uvádí následující. Jak bylo v řízení prokázáno, vlastníkem kostela sv. Václava v R. jako registrované kulturní památky je žalobkyně. Ta má jako vlastník nejen práva, ale také povinnosti z vlastnictví plynoucí, neboť jak vyplývá z Čl. 11 odst. 3 věta prvá Listiny základních práv a svobod, vlastnictví též zavazuje. Povinnosti vlastníka kulturní památky jsou stanoveny mimo jiné též zákonem o státní památkové péči. Vlastník kulturní památky je povinen na vlastní náklad pečovat o její zachování, udržovat ji v dobrém stavu a chránit ji před ohrožením, poškozením, znehodnocením nebo odcizením (§ 9 odst. 1 zákona o státní památkové péči), dále je též povinen bez zbytečného odkladu každé ohrožení nebo poškození oznámit okresnímu úřadu (§ 12 odst. 1 zákona o státní památkové péči). Za porušení těchto povinností vlastníku kulturní památky hrozí sankce. Pokud tedy žalobkyně namítala, že kostel sv. Václava chátral, bylo její zákonnou povinností tomuto stavu předejít, případně tento stav řešit, a to na vlastní náklady, respektive za pomoci příspěvku na zachování a obnovu kulturní památky (§ 16 zákona o státní památkové péči), případně i za pomoci soukromých finančních příspěvků. Při plnění povinností vlastníka kulturní památky však byla žalobkyně povinna postupovat v souladu s platnými právními předpisy, nejen zákonem o státní památkové péči.

Z vyjádření Okresního muzea Č. ze dne 13. 8. 2001 vyplývá, že přístavba k sakristii kostela sv. Václava se nachází na území s archeologickými nálezy, kterými jsou například gotický kostel, slovanské hradiště, hradiště ze starší doby železné. Ve věci není sporu o tom, že stavební práce nebyly Archeologickému ústavu oznámeny. Jak již soud uvedl shora, odpovědnost za porušení oznamovací povinnosti dle § 22 odst. 2 zákona o památkové péči je upravena jako objektivní. Splnění povinnosti není zákonem vázáno ani na znalost skutečnosti, že jde o území s archeologickými nálezy, ani na to, zda stavebními pracemi nebo jinou činností dojde či nedojde k zásahu do archeologického naleziště. Důvodem pro zproštění odpovědnosti za porušení této povinnosti nejsou ani předchozí zásahy do lokality s archeologickými nálezy. Soud upozorňuje, že žalobkyně není zásadně oprávněna činit závěr o tom, zda na místě je či není něco archeologicky zajímavého, protože předchozí práce zasáhly do značné hloubky a vybagrovaný materiál byl vyvezen na skládku. Jak vyplývá z ustanovení § 23 odst. 1 zákona o státní památkové péči, archeologickým nálezem je věc (soubor věcí), která je dokladem nebo pozůstatkem života člověka a jeho činnosti od počátku vývoje do novověku a zachovala se zpravidla pod zemí. Výraz zpravidla znamená, že archeologickým nálezem může být věc nebo soubor věcí nikoli pouze pod zemí. Rovněž skutečnost, že dle tvrzení žalobkyně nedošlo k poškození archeologického naleziště, nemá vliv na odpovědnost za porušení oznamovací povinnosti Archeologickému ústavu. Pokud žalobkyně namítala, že není zřejmé, k jaké jiné oprávněné organizaci lze oznámení učinit, z ustanovení § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči jasně vyplývá, že oznámení se vždy činí Archeologickému ústavu. Jiná oprávněná organizace může být případně jen oprávněna ve smyslu ustanovení § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči k provádění archeologického výzkumu. Uložení pokuty též za porušení oznamovací povinnosti dle § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči soud shledal v souladu se zákonem.

Zákon o státní památkové péči stanoví správnímu orgánu příkladem kritéria, ke kterým je povinen přihlížet při rozhodování o výši pokuty za správní delikt dle § 35 odst. 1 zákona o státní památkové péči.

Z rozhodnutí okresního úřadu, kterým byla pokuta za správní delikt dle § 35 odst. 1 písm. b), c) a e) zákona o státní památkové péči ve výši 45 000,- Kč uložena, vyplývá, že při určení výše pokuty se okresní úřad zabýval hledisky dle § 36 zákona o státní památkové péči. Vzal v úvahu, že zákon o státní památkové péči byl porušen ve třech případech, v období srpna až října 2001, došlo ke znehodnocení kulturní památky, právnická osoba se vyhýbala úřednímu jednání a lze vyloučit nevědomost o povinnostech plynoucích ze zákona o státní památkové péči. Z těchto důvodů byla pokuta stanovena ve spodní polovině možné sazby. Z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu o výši pokuty tak jasně vyplývají skutečnosti, které byly hodnoceny při určení výše pokuty, tyto skutečnosti nevybočují z hledisek určených § 36 zákona o státní památkové péči pro určení pokuty, závěr o výši pokuty soud neshledal v logickém rozporu s těmito zjištěnými skutečnostmi a výše pokuty nevybočila ze zákonem vymezeného rozsahu.

## **Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Afs 143/2004 – 105 z 29. 6. 2006 (B041)**

Správní řízení je v zásadě dvoustupňové.

Smyslem této zásady ovšem není, aby o odvolání rozhodl pouze jiný orgán, ale aby o něm také rozhodla jiná osoba, která doposud s konkrétním případem neměla nic společného a není tak zatížená úvahami a myšlenkovými pochody pracovníka správce daně, který o věci rozhodoval v prvém stupni. Tak tomu ovšem v dané věci nebylo. Z předkládací zprávy prvoinstančního správce daně nesporně plyne, že v konkrétní věci žalobkyně bylo konzultováno s pracovníkem jiného orgánu, že tento pracovník vyjádřil na věc svůj názor, správce daně prvého stupně se s ním ztotožnil a podle něj rozhodl. Z následného jednání u správce daně druhého stupně je pak zřejmé, že onen pracovník, který konzultaci poskytl, pracuje ve stejném oddělení jako pracovnice pověřené vyřízením odvolání žalobkyně. Nebylo dokonce vyloučeno, že tím pracovníkem mohla být jedna z nich. Každopádně věděly, o kterého pracovníka se jedná, tedy minimálně s ním musely o celé záležitosti hovořit. Z uvedeného je zřejmé, že v důsledku takového postupu se zásada dvojinstačnosti řízení otřásá v základech. Vždyť jak asi rozhodne o odvolání účastníka řízení pracovník finančního ředitelství, který již v téže věci poradil pracovníkovi finančního úřadu, jak má ve věci rozhodnout? Takový postup je dle Nejvyššího správního soudu flagrantním porušením zásady dvojinstančnosti, neboť možnost odvolání je poskytnuta pouze formálně.

## **Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 126/2011 – 68 ze 14. 1. 2014 (B113)**

… pokud existuje rozumná pochybnost, tzn. ne zcela nepravděpodobná možnost, že deliktního jednání se dopustil někdo jiný než obviněný z přestupku, nelze jej za přestupek postihnout (in dubio pro reo). Povinnost prokázat přestupek obviněnému má správní orgán.

Obviněný z přestupku není povinen se hájit, zejména není povinen uvádět na svou obhajobu jakákoliv tvrzení, ani (anebo) o nich (nebo o jiných skutečnostech) nabízet a předkládat správnímu orgánu důkazy; ustanovení § 52 věta první správního řádu o povinnosti účastníka řízení označit důkazy na podporu svých tvrzení se v řízení o přestupku neuplatní. Využije-li však obviněný ze spáchání přestupku svého práva mlčet, nelze extenzivním výkladem uložit správnímu orgánu povinnost, aby za obviněného „domyslel“ všechna myslitelná nebo třebas i nepravděpodobná tvrzení a v rozhodnutí se s nimi vypořádal.

Jiná je ovšem situace v případě tzv. aktivní obhajoby. Uvede-li obviněný v řízení tvrzení ke skutkovým okolnostem případu a navrhne k jejich prokázání důkazy, je správní orgán povinen se řádně vypořádat jak s těmito tvrzeními, tak i s nabízenými důkazy. To samozřejmě neznamená, že musí všechna tvrzení prověřit a nabízené důkazy provést. Pokud to však neučiní, musí svůj závěr přezkoumatelným způsobem vysvětlit. V řízení o přestupku přece postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku (§ 3 správního řádu).

V řízení o správním deliktu se neužije § 82 odst. 4 správního řádu (koncentrace řízení). Obviněný v tomto řízení může uplatňovat nové skutečnosti a navrhovat nové důkazy i v odvolání a správní orgán nemůže odmítnout provést navržené důkazy pouze s poukazem na to, že nebyly navrženy v řízení v prvním stupni.

Rozšířený senát tak uzavírá, že „důkazní břemeno“ k prokázání, že jednání mající znaky skutkové podstaty přestupku se dopustil obviněný z přestupku, nese i v otázce zavinění správní orgán.

# Procesní postup

## **Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 110/2013 – 52 z 15. 1. 2014 (B114)**

Ustanovení § 59 správního řádu stanoví obsahové náležitosti předvolání tak, že musí být písemné a doručuje se do vlastních rukou s dostatečným, zpravidla nejméně pětidenním předstihem. V předvolání musí být uvedeno, kdo, kdy, kam, v jaké věci a z jakého důvodu se má dostavit a jaké jsou právní následky v případě, že se nedostaví (srov. též § 4 odst. 3 správního řádu).

… byl stěžovatel jako obviněný z projednávaného přestupku podrobně vyrozuměn o konání ústního jednání s odkazem na § 74 odst. 1 zákona o přestupcích, o době, místu konání, jeho důvodu a projednávané věci. Nadto byl poučen o veškerých právech, která mu jako obviněnému z přestupku náleží (§ 73 odst. 2 zákona o přestupcích), a upozorněn na skutečnost, že k účasti na jednání jsou předvoláni svědci za účelem podání svědecké výpovědi. Zejména byl však stěžovatel v souladu s § 74 odst. 1 zákona o přestupcích poučen o podmínkách, za kterých lze přestupek projednat v souladu s § 74 odst. 1 zákona o přestupcích v jeho nepřítomnosti.

## **Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 90/2012 – 31 z 1. 8. 2013 (B103)**

Dle § 74 odst. 1 zákona o přestupcích „o přestupku koná správní orgán v prvním stupni ústní jednání. V nepřítomnosti obviněného z přestupku lze věc projednat jen tehdy, jestliže odmítne, ač byl řádně předvolán, se k projednání dostavit nebo se nedostaví bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu.“

Realizace tohoto práva tak směřuje k řádnému projednání přestupku, jeho smyslem však není a ani nemůže být vytvoření obstrukčního nástroje, kterým by mohl obviněný efektivně bránit projednání přestupku, z něhož je obviněn. Na obviněného z přestupku tak lze v souvislosti s výkonem práva na projednání přestupku v jeho přítomnosti klást jisté požadavky zaručující, že ústní jednání o přestupku bude možné efektivně realizovat.

Důležitost důvodu omluvy obviněného z přestupku z neúčasti u ústního jednání je třeba posuzovat z hlediska jejího pořadí, obsahu, v jakém stadiu řízení byla omluva uplatněna (doba od zahájení správního řízení nebo doba do zániku odpovědnosti za přestupek), zda ze spisu či jiných skutečností nevyplývá jakákoliv obstrukční snaha či potřeba obviněného z přestupku působit průtahy v řízení nebo dosáhnout zániku odpovědnosti za spáchání přestupku.

Správní orgán prvního stupně opakovaně a s dostatečným předstihem stěžovatele předvolával k ústnímu jednání. Pro opakované omluvy stěžovatele správní orgán postupně určil deset možných termínů pro konání ústního jednání. S výjimkou první omluvy, tj. omluvy právní zástupkyně stěžovatele, byl osmkrát důvodem omluvy nepříznivý zdravotní stav stěžovatele a jednou jeho pobyt na zahraniční dovolené.

Stěžovatel má nepochybně pravdu, že jednotlivé omluvy doložené rozhodnutím lékaře samy o sobě nevypovídají nic o tom, že stěžovatel postupuje účelově. Správní orgány a krajský soud však omluvy stěžovatele hodnotily z hlediska jejich pořadí, obsahu a v jakém stadiu řízení byly omluvy uplatněny. Dále byla pro posouzení významná i ta skutečnost, že se stěžovatel dne 25. 4. 2011 dopustil u Velkého Beranova přestupku, tj. čtyři dny poté, co stěžovateli jeho ošetřující lékař diagnostikoval onemocnění, které mu po následující čtyři měsíce bránilo účastnit se nařízených jednání, a to v místě podstatně vzdáleném od místa pobytu stěžovatele v době dočasné pracovní neschopnosti.

Stěžovatel měl možnost navrhnout datum pro konání ústního jednání podle svých potřeb. … Pokud se aktivita stěžovatele v řízení omezila jen na zasílání omluv z ústního jednání, nevyvinul byť minimálně potřebnou součinnost ke své účasti na ústním jednání, přestože mu to správní orgán opakovaně umožnil. Za této situace správní orgán oprávněně pojal podezření, že stěžovatel svým jednáním jen oddaluje projednání přestupku s úmyslem dosáhnout zániku odpovědnosti za jeho spáchání.

Namítá-li stěžovatel porušení § 73 odst. 2 zákona o přestupcích, tedy porušení práva vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, a k důkazům o nich, uplatňovat skutečnosti a navrhovat důkazy na svou obhajobu, podávat návrhy a opravné prostředky, nemůže s ním Nejvyšší správní soud souhlasit.

Stěžovatel měl možnost účastnit se ústního jednání o jeho přestupku a měl i možnost reagovat na důkazy správního orgánu a skutečnosti, které mu byly kladeny za vinu. Správní orgán je nepochybně povinen vycházet dotčeným osobám vstříc (§ 4 správního řádu), tato povinnost však není bezbřehá a v plné míře může být realizována pouze za předpokladu přiměřené součinnosti ze strany obviněného z přestupku.

## **Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn. 10 A 92/2011 – 30 z 2. 12. 2011 (D071)**

Žalobkyni se sice dostalo v oznámení o zahájení řízení o přestupku poučení o tom, že má právo vyjadřovat se ke všem skutečnostem, které jsou jí kladeny za vinu a k důkazům o nich a navrhovat důkazy na svoji obhajobu, …. avšak způsobem projednání přestupku v první instanci ve své podstatě žalobkyni nebylo právo k věci se vyjádřit uděleno a ze spisu nevyplývá, zda se tak stalo proto, že při jednání dne 29. 9. 2010 se nemínila vyjádřit, či nebyla ohledně daného skutku a své odpovědnosti za něj dotazována.

Je zcela nepochybné, že odpovědnost za dodržování zákona o památkové péči a tudíž i za nerespektování závazného stanoviska nese vlastník nemovitosti. Při posuzování zavinění má však význam zjištění správního orgánu o tom, že práce provedl druhý ze spoluvlastníků... . Při rozhodování o sankci správní orgán sice hodnotil závažnost přestupku samého a zabýval se i generální prevencí, posoudil následky, okolnost, že jedná se o objekt památkově chráněný, ohledně kterého bylo vydáno závazné stanovisko k tomu příslušného orgánu. Není však vůbec zřejmé, jak se projevila skutečnost, že podle podaného vysvětlení stavební úpravy provedl druhý spoluvlastník sám a učinil tak pro ekonomické důvody, přičemž dům pro podnikatelské účely užívá právě druhý ze spoluvlastníků. Úsudek o rozsahu spoluzavinění podle velikosti spoluvlastnických podílů je pak se zřetelem k tomu, že žalobkyně stavební práce neprováděla, zcela neopodstatněný.

## **Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn. 10 A 91/2011 – 30 z 5. 12. 2011 (D072)**

Porušení ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu nepřichází v úvahu tehdy, jestliže v době rozhodování skutkový stav nedoznal žádné změny, nebyly tu žádné důkazy, které by účastník řízení neznal. Z hlediska posouzení skutku zakládajícího přestupek na úseku památkové péče neexistovaly v době rozhodování žádné důkazy, se kterými by žalobce obeznámen nebyl.

Ke skutečnostem, které mu byly kladeny za vinu, se vyjádřil, přičemž učinil tak zcela jednoznačně, jestliže uvedl, že stavební úpravy v měsíci září 2010 provedl a jaké k tomu měl pohnutky. Nebyla však učiněna žádná zjištění k osobě pachatele ve smyslu § 12 odst. 1 zákona o přestupcích.

Odpovědnost za přestupek je odpovědností za zavinění. Úsudek správních orgánů o subjektivní stránce přestupku je zcela správný, jestliže bylo uzavřeno, že jedná se o přestupek spáchaný úmyslně. To zcela koresponduje s vyjádřením žalobce samého o tom, že stavební práce provedl. Vlastnické právo vedle oprávnění zahrnuje též povinnosti, v důsledku čehož vlastník, a tudíž i spoluvlastník nemovitosti má odpovědnost za dodržování právních předpisů, a tudíž i zákona o památkové péči. Za nerespektování závazného stanoviska vydaného podle zákona o památkové péči proto spoluvlastník nese odpovědnost. Daný dům je ve spoluvlastnictví dvou spoluvlastníků. … Nedostatek podkladů o úsudku o míře zavinění druhého ze spoluvlastníků pak ovlivňuje též úsudek o míře zavinění žalobce samého. Správní orgán prvního stupně mimo jiné vyšel z velikosti spoluvlastnických podílů, jeho úsudek byl pak doplněn úsudkem odvolacího orgánu o větší míře zavinění žalobce v podstatě odůvodněný ekonomickými důvody a iniciací skutku. … Úsudek o míře zavinění nemá tudíž oporu ve spise, tím spíše za situace, kdy bylo zjištěno, že stavebnětechnické úpravy provedl žalobce sám.

## **Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 30/2011 – 93 z 28. 7. 2011**

Jak již bylo výše uvedeno, § 66 odst. 2 správního řádu lze použít pouze v řízení, kde budou kumulativně splněny dvě základní podmínky, a to, že v řízení nelze pokračovat s právními nástupci a současně odpadl důvod řízení. Dopadá tak pouze na případy, kdy v průběhu řízení pominou podmínky řízení (existence způsobilých účastníků řízení a existence předmětu řízení), za kterých je správní orgán oprávněn ve věci rozhodnout. V projednávané věci nedošlo k naplnění ani jedné z výše uvedených podmínek stanovených § 66 odst. 2 správního řádu a aplikace citovaného ustanovení je tedy v rozporu se zákonem. Podmínka existence účastníků byla po celou dobu řízení splněna, s účastníky řízení o odstranění stavby bylo možné řízení zahájit a pokračovat v něm a taktéž důvod řízení po jeho zahájení neodpadl, nýbrž stavební orgán zjistil, že stavba byla postavena v souladu se stavebním povolením a není tak důvod nařídit její odstranění. Za této situace stavební úřad pochybil, pokud řízení o odstranění stavby zastavil usnesením dle § 66 odst. 2 správního řádu. Tímto postupem zkrátil účastníky řízení na jejich právu na projednání věci ve dvou instancích.

Stavební úřad tak měl dle názoru Nejvyššího správního soudu meritorně rozhodnout (§ 67 správního řádu).

# K odůvodnění výše pokuty

Znovu lze připomenout výše uvedený rozsudek Krajského soudu v Plzni sp. zn. 57 Ca 50/2009 – 99 z 22. 12. 2010 (D046).

## **Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 135/2013 - 65 z 22. 11. 2013 (B110)**

Správní orgán I. stupně se … nejprve zabývá osobou stěžovatelky a formou jejího zavinění, když konstatuje, že jde o investora obou staveb, který je zadal, stavbu průběžně řídil a dozoroval a následně dílo od svých dodavatelů převzal, a proto nese za zásahy do lesních porostů a pozemků, k nimž během stavby došlo, objektivní odpovědnost. Dále se správní orgán I. stupně zabývá okolnostmi spáchání správního deliktu a jeho závažností, když konstatuje ekologické a společenské funkce lesa a účely, … . Správní orgán I. stupně poté popisuje, v čem neoprávněný zásah do lesních porostů a pozemků spočíval (…). K tomu správní orgán I. stupně konstatuje, že smyslem ochrany lesa je mj. … . Bez závazného stanoviska orgánu ochrany přírody přitom nelze rozhodnout o odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa, neboť to je v tomto řízení neopomenutelným podkladem. Současně správní orgán I. stupně vzal v potaz i dobu, po kterou neoprávněný zásah stěžovatelky do lesních porostů a pozemků trval, když … uvádí, že … .

Pokud by příprava takovýchto akcí prosazovaných regionální politickou reprezentací měla být důvodem pro vyloučení odpovědnosti za deliktní jednání, respektive pro rezignaci na dodržování právních předpisů, pak by to znamenalo zjevné porušení ústavně zaručené rovnosti (čl. 1, čl. 3 odst. 1, čl. 4 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Nejvyšší správní soud se s takovouto rezignací na princip, že všichni musí dodržovat zákony, nemůže ztotožnit.

… rozšířený senát mj. uvedl, že následkem správního deliktu se rozumí „porušení nebo ohrožení zájmů, tvořících objekt deliktu“. Proto následek jako znak objektivní stránky skutkové podstaty správního deliktu je předmětem dokazování v řízení před správním orgánem.

Na základě citované definice lze tedy prostřednictvím kritéria účinku na objekt deliktu konstruovat dva typy správních deliktů- ohrožovací, u nichž k vyvození odpovědnosti postačí pouhé ohrožení objektu, a poškozovací, u nichž naopak pouhé ohrožení k vyvození odpovědnosti nestačí, ale musí k němu přistoupit přímé zasažení a poškození objektu; na objektu tedy musí nastat působením deliktního jednání pachatele změna záležející v jeho úbytku či ve zhoršení jeho stavu. Toto dělení má svůj význam právě pro problematiku dokazování, neboť u obou typů správních deliktů je ve světle uvedeného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu nutné provádět dokazování, zda nastal jejich následek, ovšem dokazování následku u poškozovacího správního deliktu bude jiné než dokazování následku u správního deliktu ohrožovacího.

Podstatné však je, že rozhodnutí o uložení konkrétní sankce a o její výměře v určitém případě je založeno na komplexním posouzení charakteru správního deliktu (…), nikoli na pouhé mechanické aplikaci příslušného zákonného ustanovení. Z toho vyplývá, že není možné bez dalšího porovnávat výši uložené pokuty za jeden konkrétní správní delikt, aniž by bylo přihlédnuto ke všem rozhodným skutečnostem daného případu, na jejichž základě byla pokuta uložena. Tím spíše pak jistě není možné porovnávat výši uložených pokut za odlišné správní delikty upravené odlišnými zákony, jak činí stěžovatelka.

## **Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 65/2013 – 34 z 15. 10. 2013 (B107)**

Správní orgán … uvedl, že byť se jedná o společenství vlastníků bytových jednotek, nevylučuje tato skutečnost uložení pokuty. Správní orgán I. stupně nicméně zohlednil, že nejde o subjekt podnikatelského typu, jemuž by uložil pokutu výrazně vyšší.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se stěžovatelem v tom, že pasáž o plastových oknech má v odůvodnění rozhodnutí stěžovatele pouze doplňkovou funkci. Pokud by tomu tak nebylo a materiál užitých okenních výplní byl pro stanovení výše sankce významný, pak by stěžovatel nepřistoupil ke snížení sankce. Správní orgán I. stupně totiž vyšel z toho, že do uličního průčelí byly osazeny dřevěné okenní výplně. V případě, že by stěžovatel mínil klást důraz na materiál nových okenních výplní (plastová okna), jednalo by se v porovnání s úvahami správního orgánu I. stupně o novou přitěžující okolnost, kterou by nezpochybnitelným způsobem jako takovou ve svém rozhodnutí označil. Namísto toho pouze konstatoval, že oproti správnímu orgánu I. stupně shledal, že možnost částečné nápravy nevyhovujícího stavu pro futuro snižuje závažnost protiprávního jednání.

Krajský soud tedy nesprávně interpretoval odůvodnění rozhodnutí stěžovatele, neboť věcně nesprávná část zde popisovaného skutkového stavu věci se nikterak nepromítla do stanovení výše pokuty.

Odpovědnost za rychlý průběh správního řízení je plně na bedrech správních orgánů a není žádného důvodu, aby správní soudy přihlížely ke skutečnosti, že po zrušení správního řízení již nebude možné ve správním řízení pokračovat z důvodu prekluze.

## **Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 188/2012 - 25 z 13. 3. 2013 (B096)**

Pokuta ve výši 300 000 Kč se pohybuje v mezích zákonného rozpětí pro uložení pokuty podle ust. § 39 odst. 1 zákona o památkové péči, které je od 0 do 2 000 000 Kč. Sankce uložená stěžovatelce se je navíc na úrovni patnácti procent zákonného rozpětí, tedy zhruba v jeho jedné šestině.

Ve shodě s nimi i s krajským soudem má Nejvyšší správní soud za to, že jednáním stěžovatelky došlo k odstranění původní stavby a jejímu nahrazení novostavbou, jež pouze v základních vizuálních parametrech připomíná původní stavbu. Následkem jednání stěžovatelky, který je velmi závažný a ve své podstatě nenapravitelný, došlo k velmi závažnému poškození zákonem chráněného zájmu na ochraně a zachování památkově chráněného stavebního díla. Na druhé straně je nutno vzít v úvahu, že jakkoli došlo ke zničení památkově chráněné nemovitosti, nešlo o nemovitost významnou, nýbrž o jednotlivý exemplář běžné roubené chalupy … v lokalitě souboru lidových staveb. … Správní orgány tedy zvolily adekvátní výši pokuty při dolní hranici její sazby. Řádově vyšší pokuta by pak měla být udělována jen v případech zničení významně hodnotnější kulturní památky, např. jedinečné historické dominanty památkově chráněného městského komplexu, než jakou svým jednáním zničila stěžovatelka. Správní orgány v daném případě vhodně jako jedno z kritérií pro určení výše sankce použily obecnou cenu zničené kulturní památky vztaženou k tomu, do jaké míry byly klíčové stavební prvky památky stavebně upraveny mimo rámec závazného stanoviska, a do jaké míry naopak v jeho rámci.

Ani ohledně dalších úvah týkajících se jednání stěžovatelky nelze správním orgánům obou stupňů nic vytknout. Na jedné straně vzaly v úvahu, že stěžovatelka spáchala předmětný přestupek poprvé a poskytla správnímu orgánu součinnost při šetření věci, ale na druhé straně jako zcela zásadní přitěžující okolnost zohlednily, že stěžovatelka fakticky nahradila nemovitou kulturní památku stavbou postavenou moderními technologiemi, a že právě vytvořením nové stavby a likvidací původních prvků stavby narušila zájmy chráněné zákonem o památkové péči.

Nejvyšší správní soud setrvale odmítá v oblasti památkové ochrany neproporcionální praxi orgánů státní památkové péče. To znamená, že správní orgán musí při rozhodování na úseku státní památkové péče vždy velmi pečlivě vážit, zda omezení vlastnického práva, kterým je i závazné stanovení, jakým způsobem vlastník památkově chráněné nemovitosti smí, či naopak nesmí, tuto nemovitost opravit, upravit či přebudovat, je proporcionální veřejnému zájmu na zachování památkové hodnoty dané nemovitosti či lokality, v níž se nachází. … Vedle zájmu na památkové ochraně dané nemovitosti zde stojí také zcela legitimní zájem vlastníka na jejím ekonomicky udržitelném a dlouhodobě životaschopném využití, jakož i veřejný zájem na účelném uspořádání obcí či jiných míst, v nichž se kulturní památky i plošně památkově chráněná území nachází z hledisek např. dostupnosti různých služeb, dopravní obslužnosti, přiměřeného pohodlí a obvyklých civilizačních vymožeností obytných budov a jiných aspektů vytvářejících komfortní životní podmínky. … Test proporcionality v užším smyslu může v určitých případech vést k tomu, že zájem na zachování původních prvků kulturní památky bude muset ustoupit jiným zájmům, například nebude-li bez stavebních úprav (dostaveb, přístaveb, změny prostorových dispozic, změny sanitárních a dalších rozvodů, nahrazení původních poškozených prvků stavby replikami aj.) nemovitá kulturní památka s ohledem na současné standardy bydlení či jiné způsoby užívání nemovitostí (tedy i se zohledněním ekonomických nákladů na stavební úpravy a ekonomické udržitelnosti běžného fungování nemovitosti) provozovatelná.

To však neznamená, že to, jak nemovitou kulturní památku obnovit, si posoudí bez dalšího její vlastník sám. … Stěžovatelka tedy měla, pokud byla předmětná stavba z hlediska svých památkových hodnot vážně poškozena předchozími stavebními úpravami a poté povodněmi, ve spolupráci s orgány památkové ochrany hledat ekonomicky únosná řešení, která by jí umožnila ve výše popsaných intencích nemovitost opravit a modernizovat tak, aby co možná nejvíce odpovídala životním nárokům současnosti, a přitom byly zároveň co možná nejvíce zachovány či obnoveny původní historicky cenné prvky, jež z nemovitosti činily kulturní památku. … Nemohla však o své vůli provádět obnovu památkově chráněné nemovitosti mimo rámec závazného stanoviska orgánu státní památkové péče. Poukazy na to, že správní orgány její stavební činnost mimo rámec závazného stanoviska mlčky tolerovaly, když o ní věděly a nezasáhly, ji nemůže zbavit sankční odpovědnosti a ani vést ke snížení sankce. Nevyšlo totiž najevo, že by tvrzená tolerance měla, byť i jen náznakem, takovou povahu, aby stěžovatelka mohla legitimně očekávat, že její postupy jsou správními orgány shledávány zákonnými a nepříčícími se příslušným ustanovením zákona o památkové péči. … Jestliže závazným stanoviskem ze dne 4. 11. 2010 byl stěžovatelce vymezen rámec pro její stavební činnost, stěží si mohla domnívat, že jedná v souladu se zákonem, jen proto, že správní orgány vůči ní ihned nezakročily, pokud z tohoto rámce vybočila. … Jednat v souladu s právem je totiž povinen zásadně každý i bez nutnosti jej k tomu okamžitě donucovat, vybočí-li z mezí právem vytčených.

Ojedinělá a nebývale vysoká pokuta být může, ukládá-li se za neobvyklý a velmi závažný správní delikt, tedy za něco, co vybočuje z obvyklého standardu „běžných“ deliktů a na co je třeba reagovat přísnější sankcí. … Sankce má být ukládána v takové výši, aby měla odrazující účinek a aby tedy zásadně nenastávaly případy, že stavebník raději poruší ustanovení zákona o památkové péči a nechá si za porušení uložit pokutu, neboť to je pro něho ekonomicky výhodnější než citovaný zákon respektovat.

## **Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 3/2010 – 63 z 17. 10. 2010 (B056)**

Podle ustanovení § 36 památkového zákona se při stanovení výše pokuty přihlíží zejména k závažnosti a k době trvání protiprávního jednání, ke kulturně politickému významu kulturní památky a k rozsahu hrozící nebo způsobené škody. Zmíněné ustanovení upravuje kritéria, která hrají roli pro určení výše pokuty, nicméně toto ustanovení je obecným ustanovením platným pro celou škálu možných porušení povinností uvedených v tomto zákoně. Z důvodu jeho obecnosti však ne ve všech případech porušení zákonem stanovených povinností lze s ohledem na charakter protiprávního jednání použít všechna kritéria, tak jak jsou zde uvedena. Citované ustanovení je třeba vykládat minimálně jako vodítko, pokud jej nelze přímo v jednotlivostech použít, k čemuž by měl správní orgán přihlédnout.

Nejvyšší správní soud na tomto místě souhlasí s názorem stěžovatele, že se bezesporu jedná o jednorázovou povinnost stavebníka, nelze proto pro stanovení výše pokuty použít jako měřítko druhé kritérium, tj. dobu trvání protiprávního jednání, když se jedná o povinnost, kterou je nutno splnit již v okamžiku zahájení přípravy stavby, tedy jednorázově. Pro určení výše pokuty proto mohl stěžovatel přihlédnout k době trvání protiprávního stavu, nebylo to však jeho povinností, nicméně však nemohl přihlédnout k době trvání protiprávního jednání, když se jednalo o porušení jednorázové povinnosti.

Za situace, kdy se nejedná o kulturní památku dle ustanovení § 2 zákona o státní památkové péči, nelze hodnotit ani třetí kritérium ustanovení § 36 zákona o státní památkové péči, kulturně politický význam kulturní památky. [[2]](#footnote-2)

Správní orgán uložil pokutu na spodní hranici možné výše pokuty, což odůvodnil tím, že se jedná o první porušení žalovaného a dále vzal v úvahu, že byla neprodleně zajištěna náprava. Dle Nejvyššího správního soudu skutečnosti, které byly hodnoceny při určení výše pokuty, nevybočují z hledisek určených ustanovením § 36 památkového zákona pro určení pokuty, závěr o výši pokuty není v logickém rozporu s těmito zjištěnými skutečnostmi a výše pokuty nevybočila ze zákonem vymezeného rozsahu.

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného konstatuje, že správní orgán tedy nemohl přihlédnout k době protiprávního jednání a ke kulturně politickému významu kulturní památky, neboť tato kritéria jsou v dané věci nepřípadná; k čemu mohl přihlédnout, byla výše hrozící či způsobené škody. Toto pochybení však nezakládá nezákonnost jeho rozhodnutí. Správní orgán dále nebyl, dle názoru Nejvyššího správního soudu ve světle rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008 - 133 (příst. na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). povinen posuzovat s ohledem na okolnosti případu osobní a majetkové poměry žalobce, když je s ohledem na osobu žalobce, jakož i z výše uložené pokuty zřejmé, že ta nemá likvidační charakter. Nadto žalobce sám námitku takového charakteru nevznesl.

Není pochyb o tom, že při ukládání sankce správní orgán musí k osobním a majetkovým poměrům pachatele přihlédnout, aby se vyhnul uložení likvidační pokuty. Likvidační pokutou přitom rozšířený senát rozumí sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží.

Správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem.

## **Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 69/2009 – 53 z 31. 3. 2010 (B053)**

Účelem uložení pořádkové pokuty je obecně především umožnění efektivního (hladkého a nerušeného) průběhu řízení a zabránění průtahům či jiným problémům, které během daného řízení mohou vzniknout. Ve své podstatě se tak jedná o donucovací prostředek procesní povahy, který je sankčního zaměření a který směřuje k naplnění smyslu a účelu prováděného řízení.

Za této situace se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje se závěrem krajského soudu, dle kterého bylo třeba zohlednit, že k provedení kontrolní prohlídky nakonec došlo; tuto skutečnost nelze pominout.

Je přitom zjevné, že v průběhu odvolacího řízení k naplnění dané povinnosti došlo, neboť žalobce, resp. jeho manželka, prostřednictvím dcery L. Č., umožnila zaměstnancům stavebního úřadu vstup na pozemek a provedení kontrolní prohlídky.

Tomuto postupu svědčí i ustanovení § 62 odst. 6 správního řádu, podle kterého „pravomocně uloženou pořádkovou pokutu může správní orgán, který ji uložil, novým rozhodnutím prominout nebo snížit. Přitom správní orgán přihlédne zejména k tomu, jak osoba, které byla pořádková pokuta uložena, plní svoje procesní povinnosti v dalším průběhu řízení.“ Uplatněním argumentu a maiori ad minus lze potom dojít k závěru, že pokud je správní orgán oprávněn revidovat své rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty, tím spíše je k tomu oprávněn odvolací orgán ještě v průběhu odvolacího řízení.

Nelze vytýkat odvolacímu orgánu, že sám nezjistil, že v řízení před správním orgánem I. stupně nebyly účastníkovi řízení řádně doručovány písemnosti (včetně rozhodnutí), pokud na tuto skutečnost odvolatel ve včas podaném odvolání obsahujícím základní specifikaci a obsah tohoto rozhodnutí nijak neupozornil a ze spisu to jinak nebylo možno seznat.

# Literatura a prameny

* Soubor rozsudků správních soudů, zveřejněný na webových stránkách Nejvyššího správního soudu ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).
* Památkový zákon účinný od 10. května 2016 s judikaturou a stanovisky, uveřejněný na webových stránkách Ministerstva kultury (<https://www.mkcr.cz/doc/cms_library/zakon-o-statni-pamatkove-peci-judikatura-a-stanoviska_duben_2016-4393.doc>).
* Líbal, Dobroslav: Listina základních práv a svobod a památková péče, in: Zprávy památkové péče ročník LIV/1994, mimořádná příloha č. 7, str. 1-2.
* Schuler, Elsbeth Wiederkehr: Denkamal- und Orstbildschutz, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Zürcher Verwaltultungsgerichts, Zürich 1999.
* Eberl, Wolfgang; Kapteina, Gerd-Ulrich; Kleeberg, Rudolf; Martin, Dieter: Entscheidungen zum Denkmalrecht, Deutscher Gemeindeverlag, Stuttgart 2000.
* Tupý, Michal; Zídek, Martin: **Právní novinky z památkové péče,** in: Zprávy památkové péče, ročník LXXII/2012, č. 1, str. 53 – 56.
* Tupý, Michal; Zídek, Martin: **Nový občanský zákoník a památková péče,** in: Zprávy památkové péče, ročník LXXIII/2013, č. 6, str. 555–557.
* Varhaník, Jiří; Malý, Stanislav: Zákon o státní památkové péči: komentář, Praha 2011.
* Zídek, Martin; Klusoň, Jiří: Státní památková péče a vazba na stavební zákon, Praha 2007.
* Zídek, Martin; Klusoň, Jiří: Zákon o státní památkové péči a jeho prováděcí předpisy s komentářem, Praha 2005.

1. V tomto směru jde především o korekturu závěru rozsudku Krajského soudu v Plzni sp. zn. 57 A 37/2012 - 201: „Správní orgány si nepřípustně zjednodušily postup v řízení. Pokud by totiž uvedly poruchové delikty ve výroku prvoinstančního rozhodnutí, byly by povinny konkrétním způsobem především popsat k jakému poškození té které památky došlo, kdy se tak stalo a jak se tak stalo. … Uvedení časového údaje spáchání deliktu je přitom u poruchových deliktů zcela zásadní, neboť pro ně platí, že objektivní lhůta stanovená v ustanovení § 37 odst. 2 zákona o státní památkové péči počíná běžet již ode dne, kdy ke škodě na kulturní památce došlo.“ [↑](#footnote-ref-1)
2. Nejvyšší správní soud v této věci vyvrací následující argumentaci, obsaženou v rozhodnutí Městského soudu v Praze sp. zn. 6 Ca 205/2006 – 29 z 30.4.2009 (tento rozsudek byl zrušen právě rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 3/2010 – 63 z 17.10.2010):

   „Námitku žalobce směřující do stanovení výše pokuty a jejímu nedostatečnému odůvodněním žalovaným i prvostupňovým správním orgánem, však shledal soud jako důvodnou. Jak vyplývá ze správního spisu, v prvostupňovém rozhodnutí správní orgán k výši stanovené pokuty pouze uvedl, že pokuta byla uložena na spodní hranici, a že přihlédl ke dvěma polehčujícím okolnostem, že se jedná o první porušení zákona o státní památkové péči ze strany žalobce a že byla neprodleně zjednána náprava. Žalobce namítal, že ani správní orgán prvního stupně ani žalovaný se nezabývali v potřebné míře ustanovením § 36 zákona o státní památkové péči, dle kterého se při stanovení výše pokuty přihlíží zejména k závažnosti a k době trvání protiprávního jednání, ke kulturně politickému významu kulturní památky a k rozsahu hrozící nebo způsobené škody.

   Základním hlediskem pro výši uložené pokuty je závažnost protiprávního jednání a v tomto ohledu má soud za to, že k danému hledisku bylo při úvaze o výši pokuty správním orgánem přihlédnuto. Za nedostatečné však soud považuje posouzení doby trvání protiprávního jednání. Pokud jde o toto kriterium, k tomu správní orgán pouze uvedl, že byla neprodleně zajištěna náprava. Tím vyložil aspekt jednání žalobce, který je pro žalobce polehčující. Vůbec však nehodnotil celkovou dobu trvání protiprávního jednání.

   Charakter závažnosti je dán především povahou ohrožených nebo zasažených objektů deliktu a povahou samotného jednání žalobce, vzhledem k možnému rozsahu hrozící škody. Pro správní úvahu o výši pokuty za spáchaný správní delikt, pak kriteria explicitně vyjádřená v § 36 zákona o státní památkové péči znamenají požadavek, aby se správní orgán vyrovnal se všemi znaky konkrétně uvedenými v tomto ustanovení tohoto zákona.“ [↑](#footnote-ref-2)